

57498

**ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
ACTA JURIDICA ET POLITICA**

PUBLICATIONES DOCTORANDORUM JURIDICORUM

Tomus VIII.
Fasciculus 1–8.

2013 MÁRC 06



**SZEGED
2008**

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

Publicationes doctorandorum juridicorum

Tomus VIII.
Fasciculus 1–8.

SZEGED
2008

Edit

**Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum
Universitatis Szegediensis**

**ELEMÉR BALOGH, LÁSZLÓ BLUTMAN, PÁL BOBVOS, LÁSZLÓ BODNÁR,
JÓZSEF HAJDÚ, MÁRIA HOMOKI-NAGY, ÉVA JAKAB, JENŐ
KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS MARTONYI, FERENC NAGY,
PÉTER PACZOLAY, BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY, IMRE SZABÓ,
LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI**

Redigit

MÁRIA HOMOKI-NAGY

Nota

Publ. doct. jur. Szeged

Kiadja

**a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága**

**BALOGH ELEMÉR, BLUTMAN LÁSZLÓ, BOBVOS PÁL, BODNÁR LÁSZLÓ,
HAJDÚ JÓZSEF, HOMOKI-NAGY MÁRIA, JAKAB ÉVA, KALTENBACH
JENŐ, KATONA TAMÁS, MARTONYI JÁNOS, NAGY FERENC, PACZOLAY
PÉTER, POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF, SZABÓ IMRE,
TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ**

Főszerkesztő

HOMOKI-NAGY MÁRIA

Techikai szerkesztő

MARVANEK JUDIT

Kiadványunk rövidítése

Publ. doct. jur. Szeged

ISSN 0324–6523 Acta Univ.

ISSN 0563–0606 Acta Jur.

ISSN 1587–9941 Publ. doct.

JENOVAI PETRA

A kereskedelmi ügynök jogállása a 19–20. század fordulóján jogösszehasonlító aspektusban

„A történeti visszapillantás ... gyakran kitűnő megkönnyítő eszköze a fogalmak szükséges elhatárolásának és útmutató a helyes továbbfejlesztés irányában.” (Kende Ernő)

A XIX. századra kiteljesedő ipari forradalom a tömegtermékek megjelenésével a kereskedelmi kapcsolatokat is jelentősen átalakította. A kereskedő és a vevő közötti közvetlen kapcsolatok egyre inkább háttérbe szorultak. Már nem a vevőközönség kereste fel igényeivel a kereskedőt, hanem utóbbi vett igénybe segéderőt termékeinek a vevők részére történő eljuttatásához. Ez a folyamat a kereskedelmi forgalom közvetítésével – hivatásszerűen – foglalkozó személyek számos típusát (alkuszok, bizományosok, kereskedelmi ügynökök) hívta életre. Míg azonban az alkusz vagy a bizományos több évszázados fejlődésre visszatekintő, a kereskedelmi szokások és a bírói gyakorlat által kimunkált szabályanyaga alkalmas volt a kodifikációra a XIX. századi „klasszikus” kereskedelmi kódexek születésekor,¹ addig a kereskedelmi ügynökről jogi értelemben egészen a XIX. század végéig nem beszélhetünk.

Ez utóbbi közvetítőtípus kialakulása rövid történelmi múltra vezethető vissza. A jogirodalom az ügynök megjelenését a XIX. századra teszi,² így – tör-

¹ Ehhez bővebben HOMOKI NAGY MÁRIA: *Die Kodifikation des ungarischen Zivilrechts im 19. Jahrhundert. Rechtsgeschichtliche Forschungsgruppe der UAW an dem Lehrstuhl für Ungarische Rechtsgeschichte Eötvös L. Univ., Budapest, 2004.*

² KENDE ERNŐ: *A bizományos, az ügynök, az alkusz.* Kereskedelmi Jog, XXII. évf. 2. sz., 20–21.; KUNCZ ÖDÖN: *A magyar kereskedelmi és váltójog vázlata.* Grill, Budapest, 1922. 119.

vénykönyvbe foglalásra alkalmas – hosszú időre visszatekintő, letisztult kereskedelmi szokásról vagy bírói gyakorlatról a kereskedelmi kodifikációk idején még nem beszélhetünk.³ Másrészt a törvényi szabályozás hiánya erősítette a gyakorlatban fennálló bizonytalanságokat. A bíróságok az ügynökökkel kapcsolatos jogviták megoldása érdekében más, hasonló ügyletközvetítők (alkusz, bizományos, kereskedelmi meghatalmazott, kereskedősegéd) törvényi szabályaihoz fordultak anélkül, hogy az analógia alkalmazásához szükséges alapvető egyezéseket vizsgálták volna. Az emiatt rendkívül bizonytalan bírói gyakorlatban gyakran tévesen azonosították a segítségül hívott közvetítőtípusokat (főként az alkuszt) az ügynökkel további félreértésekre adván okot. Ebben a helyzetben a jogirodalomra hárult a feladat, hogy kimunkálja a kereskedelmi ügynöki jogállás lényegi ismérveit és alkalmassá tegye a jogintézményt a kodifikációra.

A dolgozat célja annak a folyamatnak a bemutatása hazánk kereskedelmi jogirodalmán keresztül, amely a kereskedelmi ügynök, mint jogintézmény létrejöttét, a kereskedelmi jog rendszerében történő elhelyezését, valamint más ügyletközvetítőkhöz való viszonyát jellemzi.⁴ Vizsgálódásunk során azonban kiemelt figyelmet szentelünk a német kereskedelmi ügynöki jognak, amely kimutatható hatással volt e jogterület alakulására.

Az önálló kereskedői és az alkalmazott ügynöki elmélet

Az 1875-ös Kereskedelmi törvénykönyvünk (a továbbiakban: KT)⁵ nem rendelkezett a kereskedelmi ügynökről, sőt az ügynöki jog kodifikációjának igénye a XX. század elejéig nem jelent meg jogunkban. A századfordulót követően kiadott monográfiák azonban már említést tettek az ún. önálló ügynökről, mint sui generis közvetítőtípusról. A folyamat az első világháborút követően erősödött fel, amikor több kereskedelmi ügynöki törvénytervezet is született⁶ és egyre

³ Ezen indokok miatt mellőzte az 1861. évi német kereskedelmi törvénykönyv kodifikálása érdekében összehívott nürnbergi értekezlet az ügynöki státusz törvénybe iktatását. BOLTZE: *Der Handlungsagent nach dem deutschen Handelsgesetzbuch*. Glenewinkel, Nienburg a. W., 1905. 1.

§

⁴ Megjegyzendő, hogy a biztosítási jog speciális fejlődésére és a jogterület bemutatásának terjedelmére tekintettel a biztosítási ügynöki státusz kialakulásáról külön nem ejtünk szót.

⁵ 1875. évi XXXVII. törvénycikk

⁶ SZENTE LAJOS 1911-es javaslata a kereskedelmi ügynökökről, Kereskedelmi Jog. IX. évf. 6. sz.; BAUMGARTEN NÁNDOR: 1914-es javaslata a kereskedelmi önálló ügynökökről, Igazságügyi Javaslatok Tára, 1914. 7. sz., 673–698.; BRACHFELD DEZSŐ javaslatai az ügynöki jog kodifikációjához. In: BRACHFELD DEZSŐ: *A kereskedelmi ügynök joga*. Gergely R. Könyvkereskedése. Budapest, 1938. 177–200.

többen sürgették a jogintézmény jogszabályba foglalását a vevőközönség, valamint az ügynökök védelme okán.⁷

Jogirodalmunkban az ügynöki jogállással kapcsolatban két konstrukció alakult ki: a kereskedői és az alkalmazotti elmélet. A kereskedői elmélet követői (Nagy Ferenc, Klupaty Antal, Kuncz Ödön, Baumgarten Nándor, Kende Ernő és Sente Lajos)⁸ a kereskedelmi ügynök szabályozási mintájául az KT értelmében önálló kereskedőnek minősülő közvetítőt tekintették. Az alkalmazotti elmélet követői (Brachfeld Dezső)⁹ a kereskedővel szolgálati jogviszonyban álló alkalmazottat tették meg főszabálynak. Mindebből következik, hogy előbbi elmélet követői feltételezték a felek egyenrangúságát és diszpozitív szabályozást kívántak. Utóbbi elmélet hívei az ügynök gazdasági függőségéből és ebből eredően az őt a kereskedővel szemben védő kényszerítő (kógens) szabályozásból indultak ki.¹⁰

Mivel vizsgálódásunk kereskedelmi jogi tárgyú, munkánk a továbbiakban az ún. önálló kereskedői konstrukció bemutatására korlátozódik.

Az önálló kereskedelmi ügynök, mint jogi típus kialakulása

A KT megszületésétől a második világháborúig terjedő időszakot a kereskedelmi ügynöki státusz szempontjából két szakaszra oszthatjuk. A KT megalkotásától a századfordulóig tartó szakaszban nem beszélhetünk az ügynök jogi típusának megjelenéséről. A korszak jogásza nem tekintették önálló jogintézménynek a kereskedelmi ügynököt. Csak a kereskedelmi gyakorlatban alkalmazott megjelölésként használták, amelyet igyekeztek a KT meglevő rendszerében elhe-

⁷ BAUMGARTEN: i. n. in: Baumgarten Nándor Összegyűjtött Tanulmányai. (szerk.: Szladits K.) Grill, Budapest, 1936. I. 428.

⁸ NAGY FERENC: *A magyar kereskedelmi jog kézikönyve*. Athenaeum. Budapest 1884 és 1913.; KLUPATY ANTAL: *A magyar kereskedelmi jog kézikönyve*. Athenaeum. Budapest, 1906.; KUNCZ ÖDÖN: 1922.; uő.: *A magyar kereskedelmi és váltójog tankönyve*. Grill, Budapest, 1944.; BAUMGARTEN NÁNDOR: *Törvényjavaslat a kereskedelmi önálló ügynökről*. in: Baumgarten Nándor Összegyűjtött Tanulmányai (szerk.: Szladits K.), Grill, Budapest, 1936. I. 418–459.; KENDE ERNŐ: *A bizományos, az ügynök, az alkusz*. Kereskedelmi jog. XXII. évf. 2. sz., 19–22. és 3. sz. 33–38.; SENTE LAJOS: *Törvénytervezet a kereskedelmi ügynökről*. Kereskedelmi jog, IX. évf. 6. sz.; uő.: *A kereskedelmi ügynök jogállásának szabályozása*. Kereskedelmi jog, XXXV. évf. 2. sz. 22–26., 3. sz. 46–51. és 4. sz. 62–65.; SCHWARTZ TIBOR: *Az önálló ügynöki jogviszony sajátosságai*. Kereskedelmi jog, XXXV. évf. 6. sz. 94–97.

⁹ BRACHFELD DEZSŐ: 1938.

¹⁰ Mindkét elmélet kizárólag a kereskedelmi, illetve a mai értelemben vett munkajog területén kívánta szabályozni az ügynök jogát. Megjegyzendő, hogy a kereskedelmi ügynöki jog jelenlegi kodifikált belső jogi és európai uniós szabályai a két elméletet egyesítik. Az önálló ügynökök jogát a magán-, illetve a kereskedelmi jog, az alkalmazott ügynök jogát pedig a munkajog szabályozza.

lyezni, továbbá amely elnevezés tartalmát esetenként vizsgálták¹¹ és a kereskedelmi meghatalmazottakra, kereskedősegédekre, alkuszokra, valamint a bizománysokra vonatkozó rendelkezéseket alkalmazták rá.¹²

A századfordulótól a kereskedői konstrukciót követők körében megjelent a kereskedelmi ügynök, mint jogi fogalom. Eleinte olyan összefoglaló elnevezésnek tekintették, amely több közvetítőtípust is magába foglalt. Így az alkusznak, bizománysnak, kereskedelmi utazónak, kereskedelmi meghatalmazottnak és az ún. önálló ügynöknek minősülő személyeket is. A későbbiekben az ügynök elnevezés alatt a kor jogtudósai kizárólag az önálló ügynöket értették. Ezzel jelent meg (az önálló) ügynök sui generis jogintézménye, amelyet a KT-ben nem nevesített, de a kereskedelmi jog körébe tartozó ügyletközvetítőnek tekintettek, és amelyre a kereskedelmi szokások és az általános magánjog vonatkozott.¹³

Megfigyelhető ugyanakkor, hogy az önálló ügynöki jogintézmény megjelenésének időszakában a jogirodalom és az ítélkezési gyakorlat fejlődési íve elvált egymástól. Míg a jogirodalmi művekben az ügynök sui generis jogintézményként történő felfogása volt uralkodó, addig a bíróságok továbbra is a gyűjtőfogalomként tekintettek az ügynök elnevezésre. A korabeli döntvénytárak ügynökökre vonatkozó közzétett döntéseket a kereskedelmi meghatalmazás,¹⁴ a kereskedelmi utazó,¹⁵ a bizományi¹⁶ és az alkuszi ügylet¹⁷ körében, sőt önálló cím¹⁸ alatt is tartalmaztak.

Az ügynök, mint a kereskedelmi gyakorlatban használt elnevezés

Ahhoz, hogy a kereskedelmi ügynöki jogintézmény kialakulásának első szakaszában ezt a közvetítőtípust nem tekintették jogi értelemben releváns fogalomnak, jelentősen hozzájárult, hogy a KT még említést sem tett az ügynökről. A

¹¹ Jól tanúsítja ezt az a bírósági döntésekben megjelenő fordulat, mely szerint „nem a megbízottnak elnevezése, jelesül annak közvetítő ügynökké nyilvánítása az irányadó, hanem az a jog- és cselekvési kör, amelyet [...] elfoglal.” Curia G. 37/1900. döntése [In: Grill-féle döntvénytár, Kereskedelmi jog (szerk.: Beck H.), Budapest, 1905.]

¹² Hasonló folyamat zajlott le Németországban az 1861-es kereskedelmi törvénykönyv kodifikálásának idején. BOLTZE: i. n. I. §

¹³ KLUPATY: i. n. 125.; NAGY FERENC: i. n. 1913-as kiadás, 171.

¹⁴ Grill-féle döntvénytár, Kereskedelmi jog (szerk.: Beck H.), Budapest, 1905. 79–108.

¹⁵ Grill-féle döntvénytár, Kereskedelmi jog (szerk.: Beck H.), Budapest, 1905. 108–27.

¹⁶ Grill-féle döntvénytár XIV. (szerk.: Grecsák – Gyomai), Budapest, 1909. 468.

¹⁷ Grill-féle döntvénytár II. (szerk.: Almási – Gaár – Kovács), Budapest, 1906. 1057–62.; XIII. (szerk.: Grecsák – Gyomai), Budapest, 1908. 682–683.; XV. (szerk.: Grecsák – Sándor), Budapest, 1914. 486–473.; XVIII. (szerk.: Grecsák – Sándor), Budapest, 1912. 253. és 334.; Grill-féle új döntvénytár XIX. (szerk.: Térfy Gy.), Budapest, 1927. 741.; XXII. (szerk.: Nizsalovszky E.), Budapest, 1930. 673–74.; XXXII. (szerk.: Nizsalovszky E.), Budapest, 1940. 615–17.

¹⁸ Grill-féle döntvénytár, Kereskedelmi jog (szerk.: Beck H.), Budapest, 1905. 143–56.

törvény Apáthy István által készített tervezetéből¹⁹ és a kodifikáció érdekében összehívott értekezlet irataiból²⁰ látható, hogy a kérdés fel sem merült a kodifikátorok körében. Ebben az időszakban alig találhatunk megállapítást az ügynökökről a közzétett bírósági döntések²¹ körében és a korabeli jogirodalom területén.²²

A jogirodalom körében csak *Nagy Ferenc* szentelt figyelmet röviden az ügynöknek A magyar kereskedelmi jog kézikönyve című monográfiájának 1884-es kiadásában.²³ Az ügynök elnevezésről a kereskedelmi meghatalmazottakról szóló cím alatt a kereskedelmi meghatalmazottak nevei körében ejt szót.²⁴ Hangsúlyozta azonban, hogy az ügynök elnevezés pusztán a kereskedelmi gyakorlatban használt fogalom, nem jogi kategóriát jelöl. Ezért megvizsgálta, hogy az ügynöki megjelölés a KT által szabályozott mely közvetítőtípusokat fed le. Csoportosítása szerint az ügynökök többsége a kereskedelmi gyakorlatban alkuszi, vagy kereskedelmi meghatalmazotti jogállást foglalt el. Azonban említést tett arról is, hogy az ügynöki elnevezéssel illetett személyek egy része nem minősült kereskedelmi meghatalmazottnak a KT értelmében.²⁵ A kereskedelmi meghatalmazottnak minősülő ügynököket két szempont alapján csoportosította. A helyváltoztatás ismerve alapján az állandó teleppel rendelkező és a helyről-helyre utazó ügynök (utazó ügynök) között tett különbséget. A kereskedői minőség szempontjából önálló kereskedőnek, valamint egy kereskedő állandó szolgálatában álló, kereskedősegédnek minősülő ügynökökről beszélt.

Mivel Nagy Ferenc az ügynökök többségét kereskedelmi meghatalmazottaknak tekintette, a kereskedelemi meghatalmazottakra vonatkozó megállapítások

¹⁹ APÁTHY ISTVÁN: *A magyar kereskedelmi törvény tervezete*. Franklin, Budapest, 1873.

²⁰ *A kereskedelmi törvénykönyv tárgyalására egybehívott értekezlet jegyzőkönyvei* (szerk.: Kilényi H.), Löwinger, Budapest, 1875.

²¹ A Curia Legfelsőbb Ítélszékének 715/1879. sz. döntése kimondja, hogy a megrendelések átvételére feljogosított ügynök kereskedelmi meghatalmazottnak nem minősül. [In: *Grill-féle döntvénytár*, Kereskedelmi jog (szerk.: Beck H.), Budapest, 1905. 145.] A Curia 4270/1884. sz. ítélete az ügyletközvetítő ügynök hatásköréről.

²² Nem tesz említést a kereskedelmi ügynökökről HERICH KÁROLY: *Apáthy István: „Magyar kereskedelmi törvény” tervezetének bírálata* (Légrády, Budapest, 1873.) és SCHNIERER GYULA: *A Kereskedelmi törvénykönyv magyarázata* (Franklin, Budapest, 1876.) műve sem.

²³ NAGY FERENC: 1884.

²⁴ NAGY: i. n. 106–109.

²⁵ A Budapesti Tábla 660/1898. és a Curia 205/1891. sz. ítéletei kimondják, hogy a kereskedő üzletében állandóan nem alkalmazott, önálló ügynökségi üzletet folytató (tehát önálló kereskedőnek minősülő – a szerző) jutalék formájában díjazott, kizárólag ügyletközvetítéssel megbízott ügynök kereskedelmi meghatalmazottnak és így kereskedelmi utazónak sem minősül, az általa kötött ügylet nem eredményez üzleti összeköttetést megbízója és a harmadik személy között. Leszögeznek továbbá a határozatok, hogy az ilyen személyek „pusztán ügynöki minőségüknél fogva a KT 43–45. §§-okban említett kereskedelmi meghatalmazottaknak nem tekinthetők”. [in: *Grill-féle döntvénytár*, Kereskedelmi jog (szerk.: Beck H.), Budapest, 1905. 109.]

voltak irányadóak rájuk.²⁶ A kereskedelmi meghatalmazott elnevezés alatt Nagy az ún. tulajdonképpeni vagy minősített kereskedelmi meghatalmazottakat értette, akikre a KT I. rész V. címe tartalmazott szabályozást.²⁷ Ennek értelmében kereskedelmi meghatalmazottaknak minősültek a kereskedő üzleti személyzetéhez tartozó személyek, akik tartós, állandó jogviszonyban álltak a kereskedővel, főnökükkel. Ez a tartós jogviszony az esetek többségében a személyes és gazdasági függőséget létrehozó szolgálati jogviszony volt, a mai munkaviszony elődje. Emellett a kereskedelmi meghatalmazás alapját más jogviszony is képezhetette, így családtagok alkalmazása esetén a családi viszony, vagy kizárólag a meghatalmazás. Ez utóbbira példaként hozta azt az esetet, ha a meghatalmazott maga is önálló kereskedő. Ebben az esetben ugyanakkor nem határozta meg, hogy megbízási jogviszonyra, esetleg kereskedelmi ügynökre gondol-e.

A fentiekkel szemben az ún. nem tulajdonképpeni, vagy egyszerű kereskedelmi meghatalmazottak nem tartoztak a kereskedő üzeméhez, csak alkalmasszerűen jártak el. Ebbe a csoportba tartoztak a KT II. részében szabályozott ügyletközvetítők, így az alkusz és a bizományos is.²⁸

Abból, hogy Nagy Ferenc a kereskedelmi meghatalmazottakra vonatkozó részben szólt az ügynökről, arra következtethetünk, hogy tulajdonképpeni, tehát a kereskedő üzeméhez szervesen kapcsolódó kereskedelmi meghatalmazottnak tekintette a közvetítők e csoportját. Ebből következően a KT I. rész V. címében foglaltak voltak irányadóak rájuk. Nem derül ki ugyanakkor egyrészt, hogy általános (a kereskedő üzemével kapcsolatos valamennyi kérdésben eljárásra jogosult), vagy különös hatáskörrel (a meghatalmazás tárgyát szolgáló ügyletekkel kapcsolatos eljárásra feljogosított) felruházott meghatalmazottnak tekintette-e az ügynököket. Nem határozta meg továbbá az ügynök fogalmát sem. Mivel az ügynökök jelentős része utazásai során kereste fel ügyfeleit, kérdéses lehet a KT által szabályozott kereskedelmi utazóhoz való viszony is.

Különösen megnehezíti a szerző utóbbi kérdéssel kapcsolatos álláspontjának feltárását az a körülmény, hogy az utazó ügynök említése esetén monográfiája kereskedelmi utazóra vonatkozó részére utal anélkül, hogy éles elhatárolást tenne.²⁹ A kereskedelmi utazóról szóló cím alatt azonban leszögezte: amennyiben a kereskedő üzleti személyzetéhez nem tartozó, csupán a meghatalmazás alapján eljáró helyről-helyre utazó személyekről van szó, a kereskedelmi utazóra vonatkozó szabályok nem alkalmazhatóak rájuk. Ellenben megjegyezte lábjegyzetben,³⁰ hogy amennyiben ezek nem alkusznak minősülnek – így az utazó ügynöknek, díjutazónak, acquisiteur-nek nevezett személyek – akkor a KT 289–

²⁶ NAGY: i. n. 108.

²⁷ NAGY: i. n. 103–106.

²⁸ KT 368–384. §§ a bizományi ügyletről és 534–549. §§ az alkuszi ügyletről.

²⁹ NAGY: i. n. 108–109. 8. lábjegyzet és 684–685. 10. lábjegyzet

³⁰ NAGY: i. n. 122. 2. lábjegyzet

290. §§ szerint alakul a jogviszonyuk.³¹ A KT 290. §-a értelmében a kereskedelmi ügyletekre vonatkozó meghatalmazásnál, a meghatalmazó és a meghatalmazott, továbbá az utóbbi és harmadik személyek közti jogviszonyra nézve a KT I. rész V. címében foglalt határozatok nyernek alkalmazást. Vagyis a törvény visszaul a tulajdonképpeni kereskedelmi meghatalmazottak szabályaira.

Mivel a kereskedelmi utazóra vonatkozó rendelkezések is a KT I. rész V. címében szerepelnek, felmerül a kérdés, hogy azok is vonatkoznak-e az utazó ügynökre. Amennyiben igenlő választ feltételezünk, akkor semmi különbség sincs a kereskedelmi utazó és az utazó ügynök hatásköre között az ügyletközvetítés tekintetében.³² Ellenben nemleges válasz esetén az utazó ügynök jogköre az utazói többtjogosultságokkal nem rendelkező kereskedelmi meghatalmazottával egyezik meg, vagyis arra az abszurd eredményre jutunk, hogy a kereskedő üzleti személyzetéhez tartozó utazónak nagyobb hatásköre van, mint az önálló kereskedőnek minősülő utazó ügynöknek. Nagy Ferencről egyértelmű választ nem kapunk a kérdésre.³³

Az ügynök, mint jogi fogalom megjelenése

A századfordulót követően megjelenő munkákban az ügynök elnevezés már nem, mint a gyakorlat által használt kifejezés, hanem mint az ügyletközvetítők több csoportját lefedő és a KT által nem említett fogalom jelenik meg. A változás oka a kereskedelmi gyakorlatban a jogi szabályozás hiánya miatt gyakran előforduló jogviták és az azok nyomán nagy számban megjelenő bírósági dön-

³¹ KT 289. §: Az ajánlat, a megbízás vagy meghatalmazás, mely a kereskedelmi üzlet körében kereskedőtől ered, ennek halálával visszavontnak nem tekinthető, kivéve, ha az ellenkező szándék az illetőnek saját nyilatkozatából, vagy a fennforgó körülményekből kitűnik.

KT 290. §: Kereskedelmi ügyletekre vonatkozó meghatalmazásnál, a meghatalmazó és a meghatalmazott, továbbá az utóbbi és harmadik személyek közti jogviszonyra nézve a jelen törvény I. rész, ötödik címében foglalt határozatok nyernek alkalmazást.

Megjegyzendő, hogy a KT 289. §-ára történő utalás a Nagy Ferenc művének 1913-as kiadásában már nem szerepel (– a szerző).

³² Nem így az ellenőrzés, utasítási jog terjedelme, az elszámolási kötelezettség vonatkozásában, amelyek az önálló kereskedőként eljáró utazó ügynököt nem terhelik, illetve a több kereskedő számára történő eljárás, illetve a saját ügyletek kötése tekintetében, amelyek az utazó ügynök számára nyitva állnak.

³³ A közzétett bírósági döntésekből arra következtethetünk, hogy amennyiben az ügynöknek nevezett személy eleget tett a kereskedelmi utazó ismérveinek (a kereskedő üzleti személyzetéhez tartozó, annak telephelyén kívül helyről-helyre utazó meghatalmazottja volt), akkor kereskedelmi utazónak minősítették a közvetítőt, ellenkező esetben megtagadták a KT 45. §-ának alkalmazását. Arra azonban nem kapunk választ, hogy utóbbi esetben milyen szabályokat kell alkalmazni ezen személyek jogviszonyára. Curia 957/1896. sz. döntése [in: *Grill-féle döntvénytár*, Kereskedelmi jog (szerk.: Beck H.), Budapest, 1905. 110–111.]

tések, valamint az 1897-es új német kereskedelmi törvénykönyv (a továbbiakban: HGB)³⁴ és az annak alapjain álló jogirodalom³⁵ hatása.

Az 1897-es HGB az 1861-es német kereskedelmi törvény életbe lépése óta a német jogtudomány által kidolgozott ügynöki jogállást foglalta törvénybe. Az 1861 és 1897 közötti jogirodalom kezdetben negatív módon határozta meg az ügynök fogalmát. Ennek értelmében ügynök az az ügyletközvetítő (mások részére kereskedelmi ügylettekkel foglalkozó személy), aki a meglevő foglalkozási kategóriákba nem sorolható, tehát nem alkusz, bizományos, vagy kereskedősegéd. Ebből a kiindulópontból fejlődött ki a későbbiekben az önálló (kereskedőnek minősülő és így bárki számára eljáró) és az alkalmazott (kereskedősegédnek, kereskedelmi meghatalmazottnak minősülő és kizárólag főnökük számára eljáró) ügynök típusa. A jogirodalomban kiemelt jelentőséget tulajdonítottak a két csoport elhatárolása során az önálló ügynököt jellemző függetlenségnek.³⁶ Ennek ismérveiként határozták meg: a saját áruraktár fenntartását, a felügyelet, ellenőrzés és időszakos jelentések, valamint a versenykorlátozások hiányát, saját cég alatt történő eljárást, és a saját számlára történő ügyletkötést.³⁷

Mindezek alapján születtek meg az 1897-es HGB önálló kereskedelmi ügynökre vonatkozó rendelkezései (84–92. §§). Ezek értelmében önálló kereskedelmi ügynök az a kereskedő, aki – anélkül, hogy kereskedősegédként lenne alkalmazva – azzal van állandó jelleggel megbízva, hogy más kereskedő részére kereskedelmi ügyleteket közvetítsen, illetve annak nevében megkössön.³⁸ A törvény készítői a fogalom meghatározásakor a következő szempontokat tartották szem előtt:

- az ügynök és az alkusz elhatárolása (az állandó megbízás és az ügyletkötés ismervén keresztül),
- az ügynök és a kereskedősegéd elhatárolása (a segédként történő alkalmazás kizárásával),
- az ügyletközvetítői jelleg hangsúlyozása (más részére történő eljárás),
- valamint az ügynök és megbízója mellérendeltségének kiemelése a korábbi terminológia megváltoztatása révén. [A megbízót Prinzipal (főnök)

³⁴ 1897. 05. 10-ei Kereskedelmi törvény, RGBI. 219.

³⁵ GOLDSCHMIDT: *Handbuch des Handelsrechts*. 2. kiadás, I., Enke, Stuttgart, 1875.; UÖ: *System des Handelsrechts*. Enke, Stuttgart, 1892.; IMMERWAHR: *Das Recht der Handlungsagenten*. M. & H. Marcus, Breslau, 1900.; BOLTZE: *Handlungsagent nach dem deutschen Handelsgesetzbuch*. Glenewinkel, Nienburg a. W., 1905.; ALBRECHT – TENTLER: *Das Recht der Agenten nach deutschem Handelsrecht*. Guttentag, Berlin, 1908.

³⁶ BOLTZE: i. n. 2. §

³⁷ BRACHFELD: i. n. 21–23.; GOLDSCHMIDT: i. n. 634–636.

³⁸ HGB 84. §: Wer ohne, als Handlungsgehilfe angestellt zu sein, ständig damit betraut ist für das Handelsgewerbe eines Anderen Geschäfte zu vermitteln, oder im Namen des Anderen abzuschliessen. (Handlungsagent)

helyett Geschäftsherr-nek (az ügylet ura), az ügynököt Handelsagent (kereskedelmi ügynök) helyett Handlungsagent-nek (az üzlet ügynöke) nevezik.]³⁹

Míg a német kereskedelmi jogirodalomban a századfordulón az ügynök sui generis közvetítőtypust képezett, hazánkban ebben az időszakban indult meg az ez irányú fejlődés. Az első világháború előtt született művek az ügynököt még mindig több közvetítőtypust összefoglaló elnevezésnek tartották, azonban külön nevesítették ezek között az önálló ügynök kategóriáját is.

Elsőként *Klupaty Antal* A magyar kereskedelmi jog kézikönyve⁴⁰ című munkájának 1906-os kiadásában találkozhatunk ezzel a koncepcióval. Klupaty meghatározta a kereskedelmi gyakorlatban alkalmazott ügynök kifejezés által megjelölt személyek csoportjait és az alkalmazandó jogot is. Így kereskedelmi ügynöknek tekintette azokat:

- akik anélkül, hogy valamely kereskedő üzleti személyzetéhez tartoznának, annak nevében és részére kereskedelmi ügyleteket kötnek állandó helyen (Platzagent, helyi ügynök), vagy helyről-helyre utazva (utazó ügynök) [irányadó rendelkezés a KT 290. §-a];
- akik valamely kereskedő üzleti személyzetéhez tartoznak, de a telep helyén kívül vannak kereskedelmi ügyletek kötésével megbízva (bevásárló, disponens) [irányadó rendelkezés a KT 45. §-a];
- akik nem ügyletek kötésére, hanem csupán azok közvetítésére jogosítottak [irányadó rendelkezést képeznek a KT alkuszi ügyletre vonatkozó szakaszai];
- akik akár helyben, akár utazva valamely kereskedő részére, de saját nevükben kötnek ügyleteket [irányadó rendelkezések a KT bizományi ügyletre vonatkozó címében találhatók];
- akik mint önálló kereskedők egy vagy több kereskedőházat képviselnek, ezek részére kereskedelmi ügyletekkel foglalkoznak, vagy általában a kereskedelmi ügyletek kötésére vagy közvetítésére a közönség szolgálatára állnak (ún. önálló ügynökök) [irányadó rendelkezéseket a kereskedelmi jog általános elvei, a kereskedelmi szokás és az általános magánjog szolgáltatnak].⁴¹

Klupaty rendszerében több sajátosság fedezhető fel Nagy Ferenc 1884-es művében írtakhoz és német kereskedelmi jogban képviseltekhez képest is. Nagy

³⁹ BRACHFELD: i. n. 24.

⁴⁰ KLUPATY: 1906.

⁴¹ KLUPATY: i. n. 224–225.

Ferenc csoportosításához képest szembetűnő eltérés az önálló ügynök kategóriájának megalkotása. Nagy Ferenc csupán említést tett arról, hogy az ügynöki elnevezéssel illetett személyek önálló kereskedőként is eljárhatnak, de nem határozta meg a rájuk irányadó szabályokat és jogállásuk lényeges ismérveit sem.

A két szerző közötti eltérés oka a bírói gyakorlat változásában gyökerezik. Bár az ítéletek többsége továbbra is az alkuszra, a kereskedelmi meghatalmazottra, illetve a kereskedelmi utazóra vonatkozó rendelkezéseket alkalmazta az ügynökökre, azonban 1–1 esetben olyan közvetítőkről tettek említést, akik önálló ügynökségi üzletet folytattak.⁴² Kimondták, hogy ezek a személyek nincsenek a kereskedő üzletében állandóan alkalmazva, tehát nem minősülnek kereskedelmi meghatalmazottnak, kereskedősegédnek és utazónak sem. Ezen túlmenően azonban a döntések nem határozták meg az ilyen közvetítőkre alkalmazandó jogot, de nem is azonosították őket egyik ügyletközvetítővel sem. Ezek a személyek, mint a kereskedő javára eljáró adásvételi ügyletet közvetítők, alkusznak is minősülhetnek volna, azonban a döntések szóhasználata mást sugall. A korábbiaktól eltérően „önálló ügynökségi üzletet folytató”, „általános kereskedelmi ügynökséggel foglalkozó”, és „bármely hozzáforduló kereskedő részére közvetítő” személy elnevezésekkel találkozhatunk. Vagyis több kereskedőt is képviselő, illetve általában a közönség szolgálatára álló ügyletközvetítőkről volt szó, megegyezően Klupaty önálló ügynök fogalmával.

Bár Klupaty csoportosításán – amellet, hogy hűen tükrözte a korabeli bírói gyakorlat változását – kimutatható a német jogirodalom hatása, hiba lenne azonosítani azzal. A korabeli német kereskedelmi jogirodalomhoz képest a leglényegesebb különbség abból ered, hogy Klupaty az ügynök elnevezést összefoglaló kategóriának tekintette. Nála ügynökként szerepeltek az alkusz jogállásával rendelkező személyek is, szemben a német kereskedelmi joggal. Ennek oka, hogy Klupaty nem tekintette az ügynöki jogállás kizárólagos ismérvének az állandó megbízást⁴³ ellentétben német tudóstársaival.⁴⁴

Az önálló és az alkalmazott ügynökök közötti megkülönböztetés sem alkalmazható egyértelműen Klupaty rendszerére. Míg a kereskedő üzleti személyzetéhez tartozó bevásárlónak nevezett személy megfeleltethető a német jogban ismert alkalmazott ügynöknek, amennyiben szolgálati jogviszonyban áll a kereskedővel, addig a német ügynöki jog önálló kereskedelmi ügynök fogalmát nem fedte le csoportosítása. A HGB értelmében vett önálló kereskedelmi ügynöknek az első kategória üzleti személyzetéhez nem tartozó közvetítői és az utolsó csoport ún. önálló ügynökei is bizonyulhattak. Az előbbi közvetítőkről meg-

⁴² Budapesti Tábla 338/1898. sz., valamint a Curia 660/1898. és 205/1891. sz. döntése [in: *Grill-féle döntvénytár*, Kereskedelmi jog (szerk.: Beck H.), Budapest, 1905. 108–109. és 142.]

⁴³ KLUPATY: i. n. 125. 19. lábjegyzet

⁴⁴ GOLDSCHMIDT: *System des Handelsrechts*. 128.

állapította Klupaty, hogy nem tartoznak a kereskedő üzleti személyzetéhez. Vagyis nem minősülnek tulajdonképpeni kereskedelmi meghatalmazottnak. Ebből következik, hogy nem állandó jellegű, tartós jogviszonyban állnak a kereskedővel – ami a tulajdonképpeni kereskedelmi meghatalmazás egyik ismérve –, hanem alkalmi ügyletközvetítőkről van szó. A német jogirodalomban azonban az önálló kereskedelmi ügynökök egyik ismérve az állandó jogviszony volt, az eseti ügyletközvetítőket nem tekintették ügynöknek.⁴⁵

Klupaty önálló ügynök fogalmának a német ügynöki jog önálló kereskedelmi ügynök fogalmával történő összevetését megnehezíti az eltérő szövegezés. A magyar jogtudós fogalmának első felére fókuszálva látható, hogy Klupatynál is megjelentek a német önálló ügynök legfontosabb ismérvei: az önállóság, a szolgálati jogviszony hiánya, a kereskedői minőség, a megbízó javára történő eljárás. Klupaty fogalmában az egy vagy több kereskedőház képviselte feltételezi a német jogirodalom által támasztott állandóság, az egyidejűleg több megbízó javára történő eljárás, továbbá a versenykorlátozás hiányának ismervét is. Bizonytalan tényezőt a magyar jogtudós terminológiájában a tevékenység mibenléte képez. Nem egyértelmű a kereskedelmi ügyletekkel foglalkoznak kifejezés tartalma. A rendszertani értelmezés ugyanakkor azt feltételezi, hogy ez ügyletközvetítést takar, hiszen maga a fogalom a kereskedelmi képviselet és az ügyletközvetítés szabályai között található. A Klupaty-féle önálló ügynök fogalom első fele tehát megfeleltethető a német selbstständiger Handlungsagent-nek.

Ugyanakkor a fogalom második felének – az általában kereskedelmi ügyletek kötésére, vagy közvetítésére a közönség szolgálatára álló önálló ügynöknek – a viszonya a német kereskedelmi jog önálló kereskedelmi ügynökéhez vitás lehet. A megfogalmazásból ugyanis arra is következtethetünk, hogy az ügynök az őt megbízó vevőt képviseli és nem a kereskedővel áll állandó jogviszonyban. A közvetítőknél ez utóbbi típusát a német kereskedelmi jog azonban nem ügynöknek, hanem alkusznak tekintette.⁴⁶

Összességében Klupaty önálló ügynök fogalma a korábbi magyar jogirodalom – kereskedelmi meghatalmazotti jogálláshoz kapcsoló – elhatárolásait és a bírói gyakorlat tendenciáit követi és tágabban vonja meg az önálló ügynök fogalom határait, mint német tudóstársai.

A kereskedelmi jogirodalmunkban Klupaty Antalnál megfigyelhető szemléletváltás Nagy Ferencnél is megjelent. A magyar kereskedelmi jog kézikönyve

⁴⁵ BOLTZE: i. n. 3. § és KENDE: *A bizományos, az ügynök, az alkusz*. Kereskedelmi Jog, XXII. évf. 2. sz. 21. Megjegyzendő, hogy a német kereskedelmi jogászok egy része (Staub, Düringer-Hachenburg) az ügynökök közé sorolta az esetről-esetre eljáró közvetítők egy csoportját is (Gelegenheitsagent). Hasonló javaslat szerepelt a HGB kodifikálására összehívott parlamenti bizottság napirendjén is. BOLTZE: i. n. 3. §.

⁴⁶ L. a 33. lábjegyzetben foglaltakat.

1913-as kiadásában⁴⁷ a korábbiól eltérő csoportosítást alkalmazott.⁴⁸ Az ügynök elnevezés ekkor már Klupatyhoz hasonlóan nála is gyűjtőfogalmat jelentett. Kereskedelmi meghatalmazottnak, alkusznak, bizománysznak minősülő ügyletközvetítőket egyaránt értett alatta. Az önállóság szempontjából a kereskedő segédszemélyzetéhez tartozó és önálló kereskedőnek minősülő ügynökről ejtett szót. Utóbbit önálló ügynöknek nevezte. Az önálló ügynök fogalmát Klupatyhoz hasonlóan határozta meg: egy vagy több kereskedőházat vagy gyárat képviselnek, vagy általában a közönség szolgálatára állnak. Ugyanakkor ebből a fogalomból nem derül fény Nagy Ferencnek az önálló ügynökről alkotott véleményére és az ügynöki jogállás német jogirodalomban kimunkált lényeges ismérveire (állandóság, a tevékenység miben léte, saját ügyletkötés lehetősége, stb.) való viszonyára sem.

A kereskedelmi ügynök, mint sui generis ügyletközvetítő

A kereskedelmi ügynöki jog fejlődésének következő lépése az ügynöki elnevezés gyűjtőfogalomból az önálló ügynökre korlátozódó kategóriává válása és törvénybe foglalásának szorgalmazása. Az a felfogás, amely a kereskedelmi ügynököt önálló ügyletközvetítőnek tekintette az 1910-es évektől kezd uralkodóvá válni a kereskedői elmélet követői körében. Azonban már a századfordulón is találkozhatunk olyan kereskedelmi jogászokkal, akik korukat megelőzve sui generis közvetítőtípusként definiálták az ügynököket. Schreyer Jakab a Magyar Jogászegyletnek a Kereskedelmi törvény revíziójáról tartott ülésén már 1900-ban kifejtette,⁴⁹ hogy nézete szerint az ügynöki foglalkozás önálló kereskedelmi foglalkozási ágat jelent. Ez a foglalkozási ág felfogása szerint már 1875 óta létezett és kizárólag azért nem szerepelt a KT-ban, mert szabályai a törvény alkotásának idején kifejletlenek voltak. Schreyer ügynök fogalmának⁵⁰ sajátossága a kortársaiéhoz (Klupaty Antal, Nagy Ferenc) képest abban áll, hogy alapvető eleme az önállóság és az állandóság. Ezen túlmenően Schreyer megelőzve korát kizárta az ügynök más ügyletközvetítőkkal (alkuszosokkal, bizománysokkal, kereskedelmi utazókkal) történő azonosítását.

Megjegyzendő azonban, hogy az 1900-as években az ügynök önálló közvetítőtípusként történő felfogása nem tekinthető uralkodó nézetnek kereskedelmi

⁴⁷ NAGY FERENC: 1913.

⁴⁸ NAGY: i. n. 171–172.

⁴⁹ *Magyar Jogászegyleti Értekezések: A Kereskedelmi törvény revíziója.* Az 1900. márczius 21-én folytatott vita. Franklin, Budapest, 1900. XX. k. 7. f.

⁵⁰ „azon önállóan működő kereskedő, a ki egy vagy több gyáros részére annak termékei eladását állandóan közvetíti.” (in: *Magyar Jogászegyleti Értekezések: A Kereskedelmi törvény revíziója.* Az 1900. márczius 21-én folytatott vita. Franklin, Budapest, 1900. XX. k. 7. f. 8.)

jogirodalmunkban. Utóbbi irányába elsősorban az 1910-es években született több törvénytervezet hatott.

Azonban míg a jogtudósok egy része az ügynöki jogállás törvénybe foglalását szorgalmazta, a bírói gyakorlat továbbra is gyűjtőfogalomként kezelte az ügynök elnevezést. Ez idő tájt tipikus jelenség volt az alkusz és az ügynök elnevezés szinonim használata gyakran egy-egy ítéleten belül is.⁵¹ A döntvénytárak rendszeresen az alkuszi szerződés cím alatt közöltek ügynökökre vonatkozó döntéseket.⁵² Azonban míg az ügynököt megillető jutaléokra vonatkozó elveket kidolgozták, az ügynök jogállásával nem foglalkoztak a döntések. Ez utóbbi kimunkálása a jogirodalom feladata maradt. Ebben nagy előrelépést jelentettek a kereskedelmi ügynökökre vonatkozó törvényjavaslatok.

Szente Lajos 1911-ben készített tervezete⁵³ az önálló kereskedelmi ügynöki konstrukcióból indult ki. Kereskedelmi ügynöknek tekintette azt a kereskedőt, aki anélkül, hogy megbízójának szolgálatában állna, más kereskedelmi üzlete részére állandóan meg van bízva ügyletek kötésével vagy közvetítésével.⁵⁴ A fogalom a német ügynöki jog valamennyi ismervét tartalmazta. Kizárta alkalmazási köréből az alkalmazott ügynököket és Klupatytól eltérően már az alkuszokat is. Ellenben teret engedett – a német kereskedelmi joggal szemben⁵⁵ – az ún. bizományosi ügynöki felfogásnak⁵⁶ azzal, hogy nem határozta meg: az ügynök kizárólag megbízója vagy saját maga nevében is jogosult-e az ügyletkötésre.

1914-ben a magyar királyi igazságügyminiszter felkérésére *Baumgarten Nándor* készített előadói tervezetet a kereskedelmi önálló ügynökről.⁵⁷ Az ügynök elnevezéssel kapcsolatban korábban felmerült bizonytalanságok megszüntetése érdekében az önálló kereskedelmi ügynök elnevezést – a kereskedelmi gyakorlatban ismeretlen – kereskedelmi ügyvivő elnevezéssel kívánta felválta-

⁵¹ A Curia P. II. 1375/1919. sz. döntése [in: *Grill-féle új döntvénytár* XIX. (szerk.: Térfy Gy.), Budapest, 1927. 741.]

⁵² *Grill-féle döntvénytár* II. (szerk.: Almási – Gaár – Kovács), Budapest, 1906. 1057–1058.; XIII. (szerk.: Grecsák – Gyomai), Budapest, 1908. 682–683.; XV. (szerk.: Grecsák – Sándor), Budapest, 1914. 466–473.; *Grill-féle új döntvénytár* XVIII. (szerk.: Térfy Gy.), Budapest, 1926. 253. és 334.; XIX. (szerk.: Térfy Gy.), Budapest 1927. 533–534. és 741.; XXII. (szerk.: Nizsalovszky E.), Budapest, 1930. 512–513. és 673–674.; XXXII. (szerk.: Nizsalovszky E.), Budapest, 1940. 615–617.

⁵³ SZENTE: *Törvénytervezet a kereskedelmi ügynökökről*. Kereskedelmi Jog, IX. évf. 6. sz.

⁵⁴ SZENTE: i. n. I. §

⁵⁵ A HGB 84. §-a az ügyletkötést kizárólag a kereskedő nevében teszi lehetővé az ügynök számára. Ez képezte az ügynök és a bizományos közötti elhatárolás egyik ismervét a korabeli német jogtudományban. BOLTZE: i. n. 3. §

⁵⁶ Bizományosi ügynöknek (Kommissionsagent) azt az ügyletközvetítőt tekintette a német jogtudomány, aki tevékenysége során a bizományos és a ügynöki státus lényeges ismérveinek egyaránt eleget tesz (jogosult saját nevében és az őt megbízó kereskedő nevében is megkötni az ügyletet).

⁵⁷ BAUMGARTEN: i. n. 418–59.

ni.⁵⁸ Kereskedelmi ügyvivőnek tekintette azt a kereskedőt, aki más kereskedő nevében és részére állandó megbízás alapján kereskedelmi ügyletek közvetítésével iparszerűen foglalkozik. Leszögezte, hogy nem tekinthetők kereskedelmi ügyvivőnek azok, akik más kereskedő segédszemélyzetéhez tartoznak vagy szolgálatában állnak.⁵⁹ Ez a javaslat is az önálló ügynökökre korlátozódott, de a Szenté Lajos által készítetthez hasonlóan nem vonatkozott az alkalmazott ügynökökre és az alkuszokra. Eltérés ugyanakkor a Szenté-féle javaslatától, hogy a bizományosi ügynököt – a német jogirodalommal egyezően – kizárta az alkalmazási köréből. Sajátossága, hogy látszólag kizárólag az ügyletet közvetítő ügynökökre korlátozódik azt sugallva, hogy a kereskedelmi ügyvivő nem jogosult az ügyletkötésre. A tervezet második szakaszában azonban megtalálható az ügynök ügyletkötési jogosultságára vonatkozó rendelkezés is.

Az ismertetett tervezetek közül egyik sem emelkedett törvényerőre. Ennek oka az első világháború eseményei és azt követően a szociális védelem igényének megerősödése az ügynöki jog területén. A két világháború közötti időszakban az ügynökök megbízóval szembeni védelmére nagyobb hangsúlyt helyező ún. alkalmazott ügynöki elmélet került előtérbe. Az önálló kereskedői elmélet a kereskedelmi tárgyú monográfiákra és tankönyvekre korlátozódott. Ugyanakkor ezekben már az önálló kereskedelmi ügynökök jogállásának teljes ismertetése megtalálható, nem korlátozódnak felsorolásokra, pusztá fogalom meghatározásra, vagy elhatárolásra. Megfigyelhető azonban néhány szembetűnő sajátosság. A századforduló önálló ügynök fogalmai az 1910-es évek törvénytervezeteinek új és pontosabb terminológiája hatására jelentősen átalakultak.

Kuncz Ödön A magyar kereskedelmi és váltójog vázlata⁶⁰ és A magyar kereskedelmi és váltójog tankönyve⁶¹ című műveiben egyezően azt az önálló kereskedőt nevezte kereskedelmi ügynöknek, aki díjazás ellenében élethivatásszerűen vállalkozik arra, hogy más kereskedő nevében és részére állandó megbízás alapján kereskedelmi ügyletek kötésére kínálgató alkalom közlésével, vagy kereskedelmi ügyletek közvetítésével (külön megbízás alapján esetleg az ügylet megkötésével is) foglalkozzék.⁶² A fogalomban a századforduló kereskedelmi jogászainak a német jogtudománnyal megegyező ismérvei (önállóság, állandóság, ügyletközvetítés, a megbízó érdekében történő eljárás), az 1910-es évek törvényjavaslatainak eredményei (bizományos ügynök kizárása, iparszerűség –

⁵⁸ A terminológiaváltás indokaként Baumgarten épp a kereskedelmi gyakorlatban és a bírósági döntésekben felmerülő bizonytalanság megszüntetését jelölte meg. BAUMGARTEN: i. n. 1. § 418.

⁵⁹ BAUMGARTEN: i. n. 2. § 418.

⁶⁰ KUNCZ: 1922.

⁶¹ KUNCZ: 1944.

⁶² KUNCZ: 142–143. és uó: 115.

élethivatásszerűség) és új elemek (visszterhesség,⁶³ értesítő ügynök és az alkalmi ügyletközvetítő bevonása) egyaránt megjelennek.

Ekkorra az ügynöknek a kereskedelmi jog rendszerén belüli helye is gyökeresen megváltozott. Így az ügynök Kuncz Ödön mindkét munkájában a közvetítő kereskedők cím alatt szerepel a szállítmányozó, a bizományos és az alkusz mellett negyedik csoportként.⁶⁴ A korábban önállónak nevezett ügynök ezzel vált valóban önállóvá jogirodalmunkban.

A XIX. század végétől tartó folyamat eredményeképpen a két világháború közötti időszakra létrejött a kereskedelmi ügynök önálló jogintézménye, amely készen állt a kodifikálásra. Ennek elmaradása nem jogfejlődésünk hiányosságainak, lemaradásunknak, pusztán a történelem eseményeinek tudható be.

PETRA JENOVAI

DIE RECHTSSTELLUNG DES HANDELSAGENTEN UM DIE WENDE DES 19-20. JAHRHUNDERTS UNTER DEM ASPEKT DES RECHTSVERGLEICHS

(Zusammenfassung)

Das ungarische Handelsgesetzbuch (KT) – abweichend von dem deutschen Handelsgesetzbuch (HGB) – hat um Wende des 19-20. Jahrhunderts keine Regelung über des Handelsagenten enthalten. Im Handelsverkehr ist der Ausdruck des Agenten dagegen in Gebrauch gekommen. Mehrerleie Auffassungen sind Im Rechtspraxis und im Literatur über die rechtliche Qualifikation von Begriff des Agenten entstanden. Der Handelsagent ist von der Kodifikation des KT bis Anfang des 20. Jahrhunderts nicht als selbstständiges Rechtsinstitut angesehen worden, sondern der ist als Handlungsgehilfe, Handlungsbevollmachte, Kommissionär, beziehungsweise als Mäkler eingestuft worden. Nach der Jahrhundertwende hat sich der rechtliche Begriff des sog. selbständigen Agenten gebildet. Die Jurisprudenz hat ihn anfangs als eine zusammenfassende Bezeichnung betrachtet, fallweise ist darunter Mäkler, Handlungsvollbemachte oder Handelsreisende verstanden worden. Von der Zeit des Ersten Weltkriegs angefangen ist die Ansicht der Rechtsprechung und der

⁶³ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy bár a HGB kereskedelmi ügynök fogalmának nem eleme a díjazás, azonban a 88. §-ban megtalálható a jutalékról szóló rendelkezés és a jogirodalom is visszterhesnek tekintette az ügynöki jogviszonyt. BOLTZE: i. n. 3. §

⁶⁴ KUNCZ: 115–149. és UÖ: 99–118.

Rechtswissenschaft über dem sog. selbstständigen Agent auseinander gegangen. Die Judikatur hat nach wie vor für Benutzung als Sammelname Stellung genommen. Dagegen hat die Jurisprudenz – unter dem Einfluss von dem deutschen Handelsrecht - für die Qaulifizierung als selbstständiger Handelsvermittler eine Lanze gebrochen, damit ins Leben rufend das sui generis Rechtsinstitut des selbstständigen Handelsagenten im ungarischen Handelsrecht.

NÁNÁSI LÁSZLÓ

Magyarország ügyészsége az ellenforradalom és konszolidáció idején (1919–1922)

A királyi ügyészségről szóló 1871:XXXIII. törvénycikkkel (tc.) létrehozott modern közbírói szervezet történetének addig ismeretlen viharosságú korszaka kezdődött az I. világháború 1914. július 28-i kitörésével. Az 1918 őszeig zajlott háború, az azt követő forradalmi-ellenforradalmi idők, 1919 tavaszának és nyarának külső, belső harcai, az ország területének idegen megszállása, majd a trianoni békeszerződéssel való megcsonkítása a magyar társadalom és állam hosszú békés fejlődését megtörték. Ezekben az években olyan jelenségekkel találkoztak az akkori emberek és szervezetek, amelyek addig ismeretlenek voltak. A háború, majd az ezt követő idők alapvetően befolyásolták az állam egyik alapintézményének, az igazságszolgáltatásnak és annak részeseként az ügyészségnek a működését is. E néhány év történései több elkülöníthető időszakra oszthatóak, a mindenkor politikai-hatalmi viszonyokhoz igazodóan. Korábbi tanulmányaimban már igyekeztem feldolgozni az egyes időszakokat, így jelen dolgozatban az egyik legviharosabb szakasz, majd az ezt követő konszolidáció történéseit kívánom megvilágítani.¹

A tanácsköztársasági Forradalmi Kormányzótanács (FKt) 1919. augusztus 1-jei lemondását követően minden addiginál zavarosabb helyzet alakult ki az országban. Az egymást váltó, a megszálló hatalmak és a hazai fegyveresek árnyékában tevékenykedő kormányok sorban adták ki rendeleteiket a társadalmi és jogrend

¹ Eddigi tanulmányaim a szervezet történetének egy-egy időszakával foglalkoztak, melyek a jelen korszak előzményeit is jelentik: A magyar királyi ügyészség megszervezése és működésének kezdetei (1871–1872) *Ügyészségi Értesítő (ÜÉ.)* 1992/2-3., A magyar királyi ügyészség változásai az 1890-es években *ÜÉ.* 1994/3-4., A magyar királyi ügyészség az I. világháború idején *Ügyészek Lapja* 2008/5., 6., Magyarország államügyészsége az 1918–19-es forradalmak idején *im. Bács-Kiskun megye múltjából XXI. Kecskemét* 2006.

helyreállítására. Ezalatt azonban teljes lét- és vagyonbizonytalanság alakult ki, dühöngött a jogon kívüli megtorlás.

Az újonnan alakult, Peidl Gyula vezette kormány augusztus 2-i rendeletei közül az 1. kimondta, hogy az ország népköztársaság, a 2. szerint minden addigi jogszabály érvényben marad, amíg azokat kifejezetten hatályon kívül nem helyezik, a 3. elrendelte az 1919. március 21. – augusztus 2. között elkövetett politikai jellegű cselekmények miatti büntetőeljárások megszüntetését, a 4. pedig államrendőrség felállításáról szolt.²

A másnap kiadott 5. rendelet szerint a bíróságokról és államügyészségekről 1919. március 21. után kiadott rendelkezések hatályukat veszítik, és a szervek az e napon fennállott szervezetükben és személyzetükkel ismét megkezdik működésüket.³

Az újabb, Friedrich István vezetése alatti kormány augusztus 8-i ülésén kimondta, hogy az ország hivatalos elnevezése Magyar Köztársaság.⁴

A továbbiakban alapvetően e kormány rendelkezései alapján került sor az igazságügyi szervek működésének helyreállítására és tevékenységük meghatározására. Ebben alapvető fontosságú volt az augusztus 20-án kihirdetett és azonnal hatályba léptetett, a törvénykezés ideiglenes szabályozásáról szóló 4038.ME rendelet, melynek 1.§-a kimondta, hogy a jogalkalmazás során a korábbi törvényes jogszabályok az irányadók, a bíróságok pedig az alkotmányosság teljes helyreállásáig a köztársaság nevében ítékeznek.⁵

A rendelet megállapította, hogy a rendes bíróságok és államügyészségek működésének szünetelése alatt folytatott eljárás és ezalatt hozott határozat érvénytelen. A 10.§ szerint azokat a bűnügyeket, amelyekben az igazságügyi szervek az elmúlt hónapokban nem járhattak el, „úgy kell tekinteni, mintha a feljelentés vagy indítvány a jelen rendelet életbelépésének napján érkezett volna az államügyészséghez”. A 11.§ kimondta, hogy a tanácsköztársaság idején megszüntetett – un. likvidált – bűnügyekben az eljárást folytatni kell.

A 12.§ egyszerűsítette az eljárást azzal, hogy a vizsgálatot mellőzte azokban az esetekben, amelyekben az az 1896:XXXIII.tc-kel kihirdetett Bünvádi perrendtartás (Bp.) szerint kötelező volt, valamint nem állította vissza a még 1914 nyarán felfüggesztett esküdtbíróságok működését sem.⁶

² Hivatalos Közlöny 1919/109. 1. p. (A felhasznált jogszabályok forrása: Corpus Juris Hungarici – A törvényekbe zárt történelem, CD 2000. január 1. KJK-KERSZÖV, ha nem innen származik, az külön kerül feltüntetésre.

³ Uo. 1919/110. 1. p.

⁴ Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (MT jkv.) Magyar Országos Levéltár (MOL) K.27. 122. doboz (d.)

⁵ Magyarországi Rendeletok Tára (RT.) 1919. Budapest (Bp.), 1919. 647–651. p.

⁶ A Bp. 103.§ 1–2. pontjai szerint kötelező volt a vizsgálat „oly büntett esetében, melyekre a törvény halál- vagy életfogytig tartó fegyházbüntetést rendel”, valamint az „öt évet meghaladó, határozott tartamú szabadságvesztés-büntetéssel büntetendő cselekmények esetében, kivéve, ha tettenkapás forog fenn, vagy bűnösségről a terhelt a nyomozás adataival teljes összhangzásban álló beismerést tett”, továbbá a nyomtatvány útján elkövetett bűncselekmények esetén (565.§).

A 15.§ kötelezte az ügyészséget a korábban kiszabott, de nem foganatosított szabadságvesztések haladéktalan végrehajtására, ha „az elítélt szabadlábán maradása a közrendet vagy közbiztonságot veszélyeztetné”.

Az e jogszabályt kiegészítő, ugyanakkor kihirdetett és azonnali hatályú 4039.ME. rendelet 1.§-a gyorsított bűnvádi eljárást rendelt „a tanácsköztársaság szervei, közegei és megbízottai felett, akik hatósági jogkört bitorolva vagy színlelve, a büntető törvényekbe ütköző cselekményt követtek el”, továbbá azok ellen, akik „a tanácsköztársaság megalapítása, fenntartása vagy visszaállítása érdekében” bűncselekményeket valósítottak meg, tekintet nélkül arra, hogy cselekményüket e jogszabály életbelépése előtt vagy után követték el.⁷

A 4.§ előírta, hogy az e bűncselekménnyel gyanúsított személyeket – jogorvoslat lehetősége nélkül – kötelezően letartóztatva az ügyészség elé kell állítani. A 7.§ kimondta, hogy „alakszerű nyomozó eljárásnak nincs helye”, az államügyészség pedig a vizsgálóbíró megillető jogkört gyakorolja. Az ügyész bármely rendőri hatósággal közvetlenül rendelkezhetett, intézkedései ellen perorvoslatnak helye nem volt. Mihelyt az ügyészség a „tényállást kellően felderítve” látta, vádindítványt nyújtott be. Az ügyész feladata volt a tárgyaláshoz szükséges bizonyítékok előteremtése.

A tárgyaláson hozott döntés ellen rendes perorvoslatnak helye nem volt. A ítéletet a főállamügyészhez kellett felterjeszteni, aki azt átvizsgálta, majd az igazságügyminiszternek jelentést tett. Indokolt esetben a Bp. szabályai szerint újrafelvételt vagy a jogegység érdekében való perorvoslatot kezdeményezhetett.

A 17.§ rögtönítélő bíraskodást is hirdetett a legsúlyosabb bűncselekményekre (pl. gyilkosság, rablás, gyújtogatás), melyek esetén a 9550/1915.IME rendelet előírásait kellett alkalmazni. Ennek megfelelően a hihetetlen mértékben megromlott közbiztonság helyreállítására a következő hónapokban az ország területének jelentős részére az egymást követő igazságügyminiszteri rendeletek sorra hirdették meg a statáriumot.⁸

A Friedrich-kormány 1919. november 13-i 5499.ME rendeletével visszaállította – az 5483/1914.ME és a 12.001/1914.IME rendeletek alkalmazására utalással – a Károlyi-kormány által egy évvel korábban megszüntetett – előzetes sajtóellenőrzést is. A jogszabály mellékletét képezte a Budapesti Államügyészség vezetőjének szeptemberi hirdetménye, mely a továbbiakban mérceként szolgált e feladat ellátása során: eszerint „nemcsak olyan közlemény tilos, amely a büntető törvényekbe ütközik, hanem tilos az olyan hír közlése is, amely

⁷ RT. 1919. 651–656. p.

⁸ Uo. 1127. 1148–1153. p.: az igazságügyminiszter rendeletei a rögtönbíráskodás kihirdetéséről az egyes törvényszékeknl: pl. az augusztus 19-én kiadott 38.039. Budapest, Pestvidék, Balassagyarmat, Eger, Ipolyság, Kalocsa, Kecskemét, Székesfehérvár, Szolnok, Debrecen, Nyíregyháza, Szatmárnémeti, Győr, Komárom, Sopron, Szombathely, Veszprém, Zalaegerszeg, Beregrzsász, Kassa, Miskolc, Rimaszombat, Sátoraljaújhely, Gyula, Kaposvár, Nagykanizsa, Pécs, Szekszárd, Szeged területére, majd a novemberben megjelent 42.361, 42.362, 43.187. rendeletek.

a lakosság körében nyugtalanságot vagy izgalmat kelthet”. (A cenzúrárt később az 1921. december 10-én kiadott 10.501.ME rendelet szüntette meg.)⁹

A magyar kormányok azonban csak korlátozott hatalommal bírtak, mivel ekkoriban a legfontosabb uralmi tényező a román hadsereg volt, amely 1919. augusztus 4-én bevonult Budapestre, megszállta a Duna-Tisza közét, majd a következő napokban a Győr–Veszprém–Székesfehérvár vonalig hatolt előre. A megszállók a kormányt, a közigazgatást, az igazságszolgáltatást, a sajtót, a közlekedést és a postaforgalmat ellenőrzésük alá vonták. A román hadseregparancsnokság augusztus 9-én elrendelte minden magán és hivatalos postaküldemény cenzúrázását. A magyar hatóságok is csak a legsürgősebb esetben adhattak fel táviratot, folytathattak telefonbeszélgetést. A kormány augusztus 20-án kihirdetett statárium rendeletét pedig megsemmisítették azzal, hogy ilyet kizárólag a megszálló hadsereg bocsáthat ki.

Az ország némely területén meghatározó szerepe volt a Szegeden 1919 nyarán Horthy Miklós vezetésével megalakult Nemzeti Hadseregnek, amely augusztus elején a Dunántúlra vonult, s annak középső, valamint nyugati részét ellenőrizte. Az itteni polgári szervek működését e haderő fővezérsege felügyelte.¹⁰

Az Igazságügyi Minisztérium – melynek vezetői a következő időszakban gyorsan váltakoztak – augusztus 5-én táviratban hívta fel az igazságügyi hatóságokat működésük helyreállítására, a vádbiztosok tevékenységének megszüntetésére, a fővárosban pedig elrendelte a főállamügyészség vezetésének a korábbi főügyész, Dabasi Halász Lajos részére való visszaadását. A legnagyobb szervezeti egység, a Budapesti Államügyészség korábbi vezetője – a következő hónapokban a felelősségre vonásokban meghatározó szerepet játszó – Váry Albert már augusztus 4-én elfoglalta hivatalát.¹¹

Az ügyészségek a felhívásnak megfelelően átvették a megszűnt forradalmi törvényszékek iratait, bűnjeleit, pénzét. Az államügyészek a befejezett ügyeket irattárba helyezték, a Büntető törvénykönyv (Btk.) §-aiba ütköző bűncselekményekre utaló elintézetlen feljelentések alapján pedig a nyomozást elrendelték. Azon feljelentésekre viszont, amelyek a korábbi „kormányzótanács által konstruált bűncselekményt tartalmaznak”, eljárást nem indítottak. (A 4038/1919.ME rendelet végrehajtására kiadott 22.001/1919.IM.XIII. leirat a későbbiekben pon-

⁹ Uo. 874–875. p.; Igazságügyi Minisztérium Általános iratok (IM Ált. ir.) MOL K.579. 1077. csomó (cs.)

¹⁰ Budapesti Közlöny (Bp.K.) 1919/74. I. p., 1919/91. I. p.; ROMSICS IGNÁC (Romsics I): *Magyarország története a XX. században*. Bp., 2000. 131–132. p.

¹¹ Kalocsai Államügyészség (Ü.) 1919.El.1.F. távirat az IM-től augusztus 6-án, Bács-Kiskun Megyei Önkormányzat Levéltára (BKMÖL) VII.16. 491.d.; Budapesti Főállamügyészség (Bp. Főü.) iktatókönyve (ikt.) 1919: 3079. Budapesti Királyi Főügyészség iratai Budapest Főváros Levéltára (BFL) VII.17.b. 656.d.; VÁRY ALBERT: *A vörös uralom áldozatai Magyarországon*. (Reprint) Szeged 1993.

tosan meghatározta az ügyészségeknek a működésük szünetelése alatti időszakban elkövetett bűncselekményekkel kapcsolatos feladatait.)¹²

Az augusztus 8-i újabb minisztériumi utasításnak megfelelően az ügyészségek szabadlábra helyezték a tanácskormány alatti politikai foglyokat, és mindazokat, „akiknek cselekménye a fennálló törvények értelmében nem bűncselekmény, vagy akiknek bűncselekménye a kitöltött büntetéssel eléggé megtoroltnak látszik”.¹³

Dabasi Halász Lajos főügyész augusztus 11-én leiratban tudatta a „feltámadott államügyészség minden derék munkásával”, hogy a hivatal vezetését visszavette. Leszögezte, hogy a „közélet újraépítésében s a törvénytelen ségek gonosz eszközeinek kipusztításában nehéz munka vár az államügyészségekre [...] Bűnhődniük kell az értelmi szerzőknek, a törvénytelen erőszak keretében cselekvéssel fellépett összes bűnözőknek”. Az ügyészekkel szemben követelményként határozta meg, hogy feladataikat „vasszigorral párosult emberies érzéssel” teljesítsék.¹⁴

A másnapi kormányülésen az Igazságügyi Minisztériumot vezető Szász Béla államtitkár bejelentette, hogy utasítást adott az ügyészségeknek a volt tanácskormány tagjai elleni fellépésre, szigorúan törvényes eljárások során. A 21.579.IM.IV. rendelet kötelezte az ügyészségeket a tanácsköztársaság alatt elkövetett bűncselekmények gyanújával terheltek előzetes letartóztatása mellett a bűnvádi eljárások megindítására. Ezeket a végrehajtásról rendelkező főügyészi utasítás szerint a „legerélyesebben” kellett folytatni. (Néhány hónappal később Ferdinandy Gyula igazságügyminiszter ezt a tevékenységet akként méltatta, hogy „az állami és társadalmi megteremtésére, a törvények uralmának biztosítására irányuló harcban az első fronton küzd a magyar bíró és ügyész, hogy a két forradalom okozta összeomlásokat és romokat mielőbb az igazság érdekeinek megfelelően eltakaríthassa”.)¹⁵

A Budapesti Államügyészség augusztus 12-én a hivatalos lapban hirdetményt, nyilatkozatot és felhívást tett közzé, amely szerint a „közvélemény megnyugtatása céljából közli, hogy a proletárdiktatúra alatt elkövetett büntettekkel terhelt összes egyének ellen a bűnvádi eljárás megindult, s kézrekerítésük, valamint a külföldre szökött személyek kikérése iránt a szükséges intézkedések megtétettek”. Az üldözés érdekében a közigazgatási és rendőri hatóságoknak a tényállás ismertetésével, s a tettesek megjelölésével jelenteniük kellett, hogy területükön a forradalmi törvényszékek ítélete alapján vagy egyébként hány em-

¹² Kalocsai Ü. 1919.EI.1.E/19. BKMÖL VII.16. 491.d.; 22.001/1919.IM.XIII. Győri Királyi Főügyészség (Győri Főü.) iratai, Győr-Moson-Sopron Megye Győri Levéltára (GyMSMGyL) VII.6.b. 2.d.

¹³ Bp. Főü. 3088/1919.fü. uo.

¹⁴ Ugyanaz (ua.) 3096/1919.fü. uo.

¹⁵ MT jkv. MOL K.27. 122.d.; Bp. Főü. ikt. 1919: 3107 BFL. VII.17.b. 656.d.; Bp. Főü. 3107/1919. BKMÖL VII.16. 491.d.; Az 1920. évi február hó 16-ára hirdetett Nemzetgyűlés (Nemzgy. 1920) naplója 3.k. Bp. 1., 361. p.

bert öltek meg. Az ügyészség a magánszemélyeket pedig arra hívta fel, hogy sürgősen közöljék hozzátartozóik eltűnését.¹⁶

Néhány nap múlva ismét közlemény jelent meg, amely kijelentette, hogy „az államügyészség abban a pillanatban, ahogy elfoglalta régi hivatalát, azonnal elrendelte a nyomozást a tanácsköztársaság népbiztosai, vezetői, hatóságai ellen, továbbá azok ellen, akik a tanácsköztársaság védelme alatt bűncselekményeket követtek el”.¹⁷

Ezt követően tömegesen tartóztatták le az un. bolsevistákat: az augusztus 19-i kormányülésen Baloghy György igazságügyminiszter és Váry Albert tájékoztatása szerint már 1020 fő került fogságba, továbbá eljárások indultak a megszökött népbiztosok ellen is.¹⁸

A felelősségre vonások nagy száma miatt az igazságügyminiszter 24.366. rendeletében úgy foglalt állást, hogy az un. bolsevik ügyekben az eljárás megindításához, illetve irányításához előzetes hozzájárulása nem szükséges. A leirat az irányítás jogát a főügyésznek adta meg. Az ügyészségeknek a bűnügyek számáról és állásáról folyamatosan tájékoztatást kellett adniuk. Az eljárások zömét folytató Budapesti Államügyészség közvetlenül tett jelentést a miniszternek.¹⁹

Az augusztus 29-i kormányülésen a belügyminiszter bejelentette, hogy „a bolsevik uralom alatt fennállott terror-alakulatok tagjainak nyomozása és az általuk elkövetett bűncselekmények felderítése céljából” az ország egész területére kiterjedő hatáskörrel központi nyomozó testületet szervezett. A közvetlenül a Belügyminisztérium alá rendelt új szerv tagjai a budapesti államrendőrség, a határrendőrség továbbá a csendőrség állományából kerültek vezénylésre. Az ügyészségek az új nyomozó hatóság „minden törvényes eszközzel és módon” való támogatására kaptak utasítást. A testület vidékre kiküldött tagjai által végzett nyomozásokat az illetékes államügyész irányította.²⁰

A felelősségre vonásokat vezénylő Váry Albert ekkori sajtónyilatkozata szerint „mindenki ellen megindítandó a bűnvádi eljárás, aki a bolsevista uralom alatt valamilyen magasabb állást, tisztséget vagy egyéb bizalmi állást viselt, vagy [...] olyan magatartást tanúsított – anélkül, hogy bármiféle tisztséget viselt volna – amelyből azt lehet megállapítani, hogy magát a bolsevista rémuralommal azonosította”. Kijelentette, hogy az „eljárás nem politikai bűncselekményekért folyik. A bűnvádi eljárás a büntető törvénybe ütköző közönséges bűncselekmények [...] címén folyik”.²¹

¹⁶ Bp.K. 1919/79. 1. p.

¹⁷ Uo. 1919/87. 5. p.

¹⁸ MT jkv. MOL K.27. 122. d.

¹⁹ Bp. Főü. 3782/1919.ft. BKMÖL VII.16. 491.d.

²⁰ MT jkv. MOL K.27. 122.d.; 364/1919.BM.res. GyMSMGyL VII.6.b. 2.d.; Bp. Főü. 3425/1919, Kalocsai Ü. 1919.El.1.N/21. BKMÖL VII.16. 491.d.

²¹ Váry főállamügyész a kommunista bűnpörökről. Az Est 1919. szeptember 28. 3. p.

A nyomozó szervek eljárásaikban gyakran brutálisan jártak el. A panaszok szerint a rendőri hatóságok az „eljük állított egyéneket kihallgatás nélkül, s a törvényben megengedett határidőn túl is őrizetben tartják”, anélkül, hogy a terheltek „perrendszerű kihallgatása, letartóztatása s az illetékes államügyészhez vagy bírósághoz való átkísérése iránt a törvényes rendelkezéseket teljesítenék [...] Az egyéneket bántalmazzák, velük kíméletlenül bánnak, [...] élelmezésükről nem megfelelően gondoskodnak”. A belügyminiszter ezért szeptember 27-én kelt 854.res. körrendeletével felhívta a rendőri szerveket a „szigorúan” törvényes eljárásra.²²

A kormányzat azokra az esetekre is rendelkezett, ha a „kommunista érzelmű egyének [...] konkrét bűncselekmény elkövetésével nem gyanúsíthatók vagy az perrendszerűleg rájuk nem bizonyítható”: ilyenkor az 1919. augusztus 20-i 194.res. belügyminiszteri körrendelet szerint „rendőrhatósági őrizet alá vétel és internálás” került elrendelésre. A 22.046/1919.IM.IV. rendelet ezekben az esetekben kötelezte az ügyészséget, hogy haladéktalanul közölje a rendőrséggel a szabadlábra helyezett nevét, és további intézkedésre kísértesse át a szabadítottat.²³

A tömeges eljárások miatt gyorsan megteltek és túlszűfoltak lettek a fogházak. A viszonyokat jellemzi Váry Albertnek az igazságügyminiszterhez 1919. október 20-án tett jelentése, mely szerint a budapesti „gyűjtőfogházban, hol 1000 békelétszám helyett 2500 fogoly volt, lehetetlenné vált a további fogvatartás vagy a foglyok további odaszállítása”.²⁴

Vidéken sem volt jobb a helyzet, mint azt a szekszárdi foghárról írt jelentés bizonyítja: az itteni, eredetileg 144 fős intézetben „jelenleg 400 egyén van letartóztatva. Munkatermek is át vannak már alakítva fogdáknak”.²⁵

Emiatt intézkedések történtek a foglyok más fogházakba történő vitelére, javítóintézeti épület fogház céljára való átengedésére, illetve a fővárosban a letartóztatottaknak a pesti régi zálogház épületében való elhelyezésére. Az igazságügyminiszter megkereséssel élt a Hadügyminisztériumhoz Budapesten a Margit körüti katonai fogház átengedése érdekében, mivel „a letartóztatottakat sem az ügyészség, sem a rendőrség elhelyezni már nem tudja”. A túlterhelt fogházszemélyzet kisegítése érdekében a tárcával kötött megállapodás alapján lehetővé vált az ügyészségek számára az is, hogy az őrzési feladatok ellátására a körletparancsnokságoktól katonai erő kirendelését kérhessék.²⁶

²² Bp.K. 1919/129. 1. p.

²³ Bp. Főü. 3316/1919. BKMÖL VII.16. 491.d.

²⁴ NEMES DEZSŐ (szerk.) *Iratok az ellenforradalom történetéhez.* (Iratok) I.k. Bp. 1956. 143. p.

²⁵ Kaposvári kerületi kormánybiztos 1919. október 25-i jelentése, uo. 151. p.

²⁶ Uo. 142. p.; Bp. Főü. ikt. 1919: 3112: Intézkedés a budapesti gyűjtőfogházból 100–100 letartóztatottnak a jászberényi, illetve a balassagyarmati fogházba való átszállítására.; 3163: 21.867.IM.IV. rendelet a székesfehérvári ügyészség részére az ottani javítóintézet egyik épületének fogház céljára való átengedéséről; 3660: 22.953.IM.IV. kommunista letartóztatottak elhelyezése a pesti régi zálogház épületében. Az Est 1919. szeptember 19. 3. p. híradása szerint a pestvi-

A büntetőeljárások folytatását azonban a román hadsereg gátolta. Az általa megszállt országrészt hadművelleti területnek nyilvánította, ahol rögtönbíráskodást csak maga rendelhetett el, a magyar jogszabályok érvényesülését pedig nem engedélyezte. A főváros megszállása után a hadseregpáncsnokság az általa cenzúrázott hivatalos lapban augusztus 10-én felszólított minden polgárt, hogy „jelentse fel azokat a bolsevistákat és izgatókat, akikről bizonyítékszerű adatai vannak”. A román páncsnokság közölte az ügyészségekkel, hogy „a bolsevisták üldözésére, felkutatására való minden jogot magának tartott fenn, a bolsevisták elleni összes feljelentéseket”, a folyamatban lévő ügyeket hozzá kell áttenni. Ennek során a magyar hatóságok által letartóztatottakat átvették: egyrészüket szabadították, de sokakat elhurcoltak, kivégeztek.²⁷

Így az ügyészi megállapítás szerint a „tanácsköztársaság közegeinek üldözését a román királyi katonai páncsnokság vette át, [...] abba semmiféle beavatkozást más hatóság részéről nem tűrt”. A románok az általuk fogvatartottakat a törvényszéki fogházakban helyezték el, de őket a „magyar államkincstár által rendelték élelmezni”.²⁸

Az eljárások akadályozásáról szóló jelentésekre a főállamügyész csak azt a választ tudta adni, hogy az ügyészségek keressék meg a helyi román páncsnokságot a kommunisták elleni eljárások átengedésére. Ha az ennek nem tesz eleget, akkor viszont az „állásfoglalásba nyugodjék bele”.²⁹

Ebben a helyzetben a kormány többször határozott a háborúban győztes hatalmak képviselőiből álló Szövetségekközi Bizottság megkereséséről azon az alapon, hogy a Károlyi-kormány által 1918. november 13-án kötött belgrádi konvenció 17. pontja szerint a megszállók nem avatkoznak a magyar igazságszolgáltatás működésébe. A kormányfő szeptember 15-én átiratot is intézett az antantmisszióhoz a román hadsereg magatartása miatt. Ebben sérelmezte, hogy az elhurcolt foglyokat az államügyészség ki sem hallgathatta.³⁰

A tiltakozások azonban nem jártak eredménnyel. Az eljárásokba való beavatkozások csak a megszállóknak 1919 októberében a Dunántúlról, november 14–16-án a fővárosból és a Duna-Tisza közéről, majd 1920 tavaszán a Tiszántúlról való kivonulásával szűntek meg.

A Nemzeti Hadsereg által uralt dunántúli területeken féktelen terror folyt a tanácsköztársaság szereplői ellen. A fővezérség – a Friedrich-kormány rendelkezéseit semmibe véve – külön utasításokat adott az ott működő hatóságok részé-

déki törvényszéki fogházban 845 fő volt vizsgálati fogságban.; 13.889/1920.IM.VI. GyMSMGyL VII.6. 2.d.

²⁷ Bp.K. 1919/74. 1. p.; MT jkv. 1919. augusztus 19, 21, 27-i ülések, MOL K.27. 122.d.; Kálcsai Ü. 1919.El.10/3. BKMÖL VII.16. 491.d.

²⁸ Ua. 1919.El.13/16. uo.

²⁹ Bp. Főü. 3220/1919.fü. uo.

³⁰ MT jkv. 1919. szeptember 3, 10. MOL K.27. 123.d.; Iratok I.k. 150–151. p.

re, és azok végrehajtását fegyvereseire támaszkodva ki is kényszerítette. A kormányzat helyi szerveinek tevékenységét elégtelennek ítélve, Horthy 1919. augusztus 28-án utasítást adott minden katonai és polgári hatóságnak, hogy „a legerélyesebb kézzel azonnal lásson hozzá [...] a még szabadon lévő izgatók, a múlt bűnös kommunista rendszerben szereplők letartóztatásához és leggyorsabb elítéléséhez”.³¹

Horthynak a miniszterelnökhöz szeptember 12-én intézett átirata szerint „a fővezérségnek szomorú tapasztalatai vannak a jelenlegi bírói karnak főleg a bolsevistákkal szemben tanúsított szinte nevetséges, enyhe eljárásáról”. Követelte, hogy „a polgári bíróságok szigorított eszközökkel rendelkezzenek a volt kommunista elemek megbüntetésére [...] Az eddigi törvények nem adják meg a bíróságoknak azon hathatós eszközt, amely oly szigorú eljárást biztosíthatna volt bosevisták ellen, mint az a népezetnek megfelel”. Kiemelte, hogy a „katonai karhatalmak túlkapásai is csak akkor lesznek véglegesen kizárva, ha mindenki tudja, hogy az elfogott kommunista vezérek még akkor is megkapják kiérdemelt büntetésüket, ha nem is lehet közönséges büntetteket rájuk bizonyítani”.³²

A karhatalmi alakulatok, különítmények a bolsevistának tekintettek és a zsidók ellen iszonyatos kegyetlenkedésekkel jártak el. Friedrich István miniszterelnök kijelentése szerint a „fehérgárdisták [...] a közönség legnagyobb felháborodását kiváltó önkényeskedéseket követnek el, sőt népítéleteket provokálva számos embert kivégeztettek”. Így „a hadsereg, illetve azok egyes parancsnokai figyelmeztetendők volnának, hogy saját felelősségükre ne ítélkezzenek és büntessenek”. A hadügyminiszter augusztus 16-án el is rendelte, hogy „a fehér csapatok garázdálkodásai (akasztás, népítélet) erélyesen beszüntetendők”, de felhívásának fogamatja nem volt.³³

A Pesti Izraelita Hitközség szeptember 7-én közvetlenül a miniszterelnökhöz fordult az országszerte elkövetett, számos kegyetlenkedés felsorolását tartalmazó beadványával annak érdekében, hogy tegyen meg mindent a közrend és jogbiztonság helyreállítására. Mint a levél megállapította, sok helyen „felelőtlen elemek ragadták magukhoz az igazságszolgáltatást és azt a legdurvább ököljog formájában gyakorolva, számos békés polgárnak okoznak mérhetetlen kárt és szenvedést”. Ennek eredményeként az igazságügyminiszter utasította is az ügyészségeket, hogy a zsidó honpolgárok sérelmére elkövetett bűncselekmények miatt a nyomozásokat haladéktalanul rendeljék el és foganatosítsassák, majd a közvádat ezen ügyekben „erélyesen” képviseljék.³⁴

A román megszállók távozása után a Nemzeti Hadsereg alakulatai bevonultak a kiürített területekre. Ezzel viszont – Váry Albert megállapítása szerint –

³¹ Uo. 155. p.

³² Uo. 158. p.

³³ Uo. 154–155. p.

³⁴ A 26.385/1919.IM.IV. leirat mellékletét képező beadvány 48 esetet ismertetett, mint a hivatalos vagy önkéntes karhatalmi alakulatok kegyetlenkedéseit (gyilkosságok, kínzások, csonkítások, rablások) Győri Főú. 2929/1919.fü. GyMSMGyL VII.6.b. 2.d.

„olyan szellem jelent meg, mely a bolsevista gyanúsítottak ellen kíméletlen eljárást követelt [...] Különítmények, s általában a katonai személyek megkísérelnek beleavatkozni a polgári büntető hatóságok” hatáskörébe. Egyes területeken a katonai parancsnokság elrendelte, hogy az ügyészség letartóztatott kommunista foglyokat csak akkor helyezhet szabadlábra, ha ahhoz hozzájárul. Kifejezésre juttatták az ügyészeknek, bírának azt is, hogy „a katonaságot ... csak a kommunista vezetők legszigorúbb megbüntetése nyugtathatja meg”. E felfogásnak megfelelően olykor a tárgyalások menetébe is beavatkoztak, mint azt szemlélteti a kaposvári törvényszék tárgyalásán megjelent karhatalmi parancsnok kijelentése, mely szerint „a vád igen enyhe, ő azt akarja, hogy hazaárulás címén menjen a vád”, továbbá a bírósággal érzékeltette, miszerint „a katonaság feltétlen halálos ítéletet kíván”.³⁵

A bíróságok, ügyészségek részére ebben a feldúlt időszakban gyakran nem álltak rendelkezésére megbízható, törvénytisztelő, a kapott jogszerű utasításokat végrehajtó nyomozó szervek. Aktív vagy leszerelt katonák vették kezükbe az eljárásokat, és magukat különböző elnevezésekkel illetve „önként teljesítettek nyomozó cselekményeket volt kommunisták ellen, s tartóztattak le gyanúsítottakat”. A nyomozásokat végzők gyakran nem működtek együtt a hivatalos rendőri szervekkel, az ügyészség irányítási, utasítási jogát figyelembe sem vették, az összegyűjtött anyagot nem adták át a jogosult szervek részére.³⁶

A katonai, félkatonai alakulatok behatoltak a fogházakba is, ahol bármilyen jogosítvány hiányában ellenőrzéseket tartottak, a foglyokat bántalmazták, megkínózták, többször elhurcolták, kivégezték.³⁷

A fogházakért felelős ügyészek igyekeztek a jogszabályok rendelkezéseit megtartani, a foglyok biztonságát szavatolni. Ez azonban nehéz és veszélyes helyzeteket is teremtett számukra. Így pl. a főispán és a városparancsnok bepanaszolta az Igazságügyi Minisztériumban a szolnoki ügyészség vezetőjét a kommunista foglyokkal szembeni „liberális” magatartása miatt. A kecskeméti államügyészt pedig fenyegetés, majd erőszak érte november 27-én a foglyok kiadását követelő fegyveresek részéről, akik le is akarták tartóztatni. Jelentése szerint a túlerőben lévő, jól felfegyverzett különítményesek „az egész fogházat megszállták ..., az őrszemélyzetet és a rendőröket az őrszobába terelték be, s

³⁵ VÁRY: i.m.: 23.165/1919.IM a bp-i főállamügyész helyettes jelentése a Nagykanizsai és Kaposvári Ü-ek felügyeleti vizsgálatáról GyMSMGyL VII.6.b. 2.d. Kaposvári Törvényszék (Tvsz.) jelentése az IM-hez az 1919. november 11-i tárgyaláson történekről, Iratok I. k. 159. p.

³⁶ Veszprémi Tvsz. 1920.El.XX.N.108., Veszprémi Ü. 1919.El.21/F-2/10. és a Veszprémi Ü. Pápai Kirendeltségének szám nélküli jelentései egy hadbíró százados által vezetett különítmény tevékenységéről, akik mint a Székesfehérvári Körletparancsnokság Védelmi Osztályának Pápai Nyomozó Kirendeltsége működtek, GyMSMGyL VII.6.b. 3.d.

³⁷ Zalaegerszegi Ü. 1919.El.23/C-8., Győri Főü. 2481/1920.fü. jelentései a katonák eljárásairól; Szolnoki Ü. 1919. november 23-i jelentése a főállamügyészhez a fogházban lévő kommunista foglyok bántalmazásáról, Iratok I.k. 218–219. p.; M. kir. csendőrség felügyelőjének ügyésze Ü.446/21/239. határozata 29–30. p.; in.: HORVÁTH IBOLYA – SOLT PÁL – SZABÓ GYÓZÓ – ZANATHY JÁNOS – ZINNER TIBOR: *Iratok az igazságszolgáltatás történetéhez*. 2.k. Bp., 1993.

őrizet alatt tartják [...] Én látva, hogy segíteni nem tudok, hogy az őrséget és rendőrséget a nemzeti hadsereg tagjai ellen egy nyilván vérengzésre vezető összeütközésbe nem vihetem, eltávoztam [...], hogy más úton igyekezzem a foglyok sorsán segíteni”.³⁸

A sajtó a különítményesek kegyetlenkedéseiről tudósítva, kifogásolta az ügyészségek tehetetlenségét. „Az Est” című napilap 1919. október 17-i írása szerint a terror „most feltámadt a másik végletben, kezdődött a Dunántúl, most már az Alföldön is terjed, és belopódzik Budapestre is [...] Nem szoktunk és nem szeretünk ügyész után kiáltani, de ha van Magyarországon ügyész, miért huny szemet az ilyen előtt?”.³⁹

A korlátozott lehetőségekkel bíró törvényes szervek olykor megkísérelték a fehérterror részeseinek felkutatását és felelősségre vonását. Azonban – mint az idézett kecskeméti eset miatt elrendelt eljárás kapcsán jelentette a város rendőrfőkapitánya – a „nyomozást felette megnehezíti, hogy a helybeli lakosság annyira meg van félelmitve, hogy a nyomozó hatóság részére adatot szolgáltatni nem mer, másrésről pedig az amúgy is elég gyenge nyomozó közegeink az [...] erősen szervezett fehérterrortól való félelmükben erélyes és lelkiismeretes nyomozást aligha merészelnek eszközölni”.⁴⁰

A közigazgatási, igazságszolgáltatási szervek jelzései ellenére a kormánynak befolyása nem volt a fegyveres alakulatok, különítmények magatartására. Ezek működése alapjaiban kérdőjelezte meg az állampolgároknak a hivatalos jogszolgáltató szervezetekbe és a jogbiztonságba vetett bizalmát.⁴¹

Ez a helyzet csak a közrend fokozatos helyreállításával, a következő évtől szűnt meg. A jogszerű eljárásokat sürgető Váry Albert 1920. június 4-én átirattal fordult a honvédelmi miniszterhez „a katonák jogtalan és felelőtlen erőszakoskodásai ellen”. Ezt követően a honvédelmi és a belügyminiszter, valamint a vezérkari főnök közös értekezletet tartott a tárgyban, és megbízták Váryt a vonatkozó rendelet előkészítésével. Az általa kidolgozott tervezetet a kormány június 12-én el is fogadta. A 4710/1920.ME rendelet kimondta, hogy az összes katonai alakulat, különítmény polgári személyekkel szembeni fellépését megszünteti. Így azok – az állam hadi ereje elleni cselekmények kivételével – nem nyomozhatnak, kényszercselekményeket nem alkalmazhatnak, a katonai szervek kizárólag a polgári hatóság megkereséseit teljesíthetik. Az 5.§ az ezen szabályokat megszegő katonai személyek azonnali letartóztatását is lehetővé tette.⁴²

³⁸ Bi.521/1919.IME IM Elnöki bizalmas iratok MOL K.578. 653. 1.cs.; Kecskeméti Ü. 1919. november 27-i jelentése a főállamügyészhez a Héjjas-különítmény cselekményeiről, Romsics Ignác szerk. (Romsics 2): Dokumentumok az 1918/19-es forradalmak Duna-Tisza közti történetéhez Kecskemét, 1976. 677–685. p.

³⁹ Hol a főállamügyész? Az Est 1919. október 17. 3. p.

⁴⁰ Iratok I.k. 223. p.

⁴¹ PÜSKI LEVENTE: *A Horthy-rendszer 1919–1945*. Bp., 2006. 200. p.

⁴² VÁRY: i.m.; RT 1920. Bp., 1920. 233–234. p.

Ezúttal már határozott intézkedések történtek a döntés végrehajtása érdekében. A kormány tagjai – az immáron államfő Horthy Miklós támogatását bírva – a következő napokban sorra adták ki rendelkezéseiket alárendelt szerveikhez. A legfontosabb a honvédelmi miniszter június 13-án kiadott parancsa volt, amely kimondta, hogy az „összes védelmi szervek aktív közreműködésüket azonnal beszüntetik”, foglyaikat pedig a vonatkozó adatokkal átadják az illetékes hatóságoknak. Fegyveres erő részéről a továbbiakban nyomozó cselekményeket kizárólagosan a hatáskörébe tartozó ügyekben csak a katonai ügyészség foganatosíthat.⁴³

A belügyminiszter rendelete leszögezte, hogy „a rend védelme az egész vonalon a törvényeink értelmében rendes körülmények között erre hivatott hatóságokra bízassék”. Ferdinandy Gyula igazságügyminiszter június 18-án az ügyészségekhez intézett körrendelete kimondta, hogy a jogbiztonság érdekében a „törvényes hatásköri szabályoknak érvény szereztessek”, s a katonai szervek tevékenysége a „fennálló jogszabályok által kijelölt keretek közé szoríttassék”. Az utasítás a továbbiakban részletesen szabályozta az ügyési és katonai szervek közötti kapcsolatot, és „erélyes megtorló intézkedések” alkalmazására jogosította fel a polgári hatóságot a hatalmukkal visszaélő katonai közegekkel szemben. A miniszter kötelezte az ügyészségeket arra is, hogy az un. kommunista bűnügyek a „legnagyobb eréllyel szorgalmaztassanak”, azok a „folyó év őszén teljesen elintéztessenek, s az igazságszolgáltatás újból teljes erővel hozzáláthasson a rendes hivatási körének ellátásához”.⁴⁴

A fenti körülmények között 1919 augusztusától az ügyészségek tömegesen folytatták az eljárásokat a 4039.ME rendeletben meghatározott bűncselekmények miatt. Ennek során 1920 júliusáig az ország meg nem szállt területén 53.304 személy ellen indult eljárás, akik közül elítélésük után 74-et ki is végeztek.⁴⁵

A volt kormány, az FKt tagjai ellen gyilkosságra való felbujtás és más bűncselekmények miatt folytatott eljárásokat a Budapesti Államügyészség. Az okfejtés szerint ők a forradalmi törvényszékekre ruházták a halálbüntetés jogát, ezért a „nevükben, tudtukkal, beleegyezésükkel, utólagos jóváhagyásukkal hozták és hajtották végre az ítéleteket. Ugyanígy a népbiztosok szervezték meg és küldték rendet csinálni a terrorcsapatokat”. Velük szemben a Budapesti Büntető Törvényszék 1919. december 26-án ügyési indítványra kiadott elfogató paran-

⁴³ 101.159.HM.Eln.C.1920. parancs a védelmi osztályok aktív működésének beszüntetéséről, GyMSMGyL VII.6.b. 3.d.

⁴⁴ 2014/1920.BM.res. rendelet, ZINNER TIBOR: *Az ébredők fénykora 1919–1923*. Bp., 1989. 67. p.; 21.391/1920.IM.IV. körrendelet a 4710/1920.ME rendelet intézkedéseinek végrehajtása tárgyában, GyMSMGyL VII.6.b. 3.d.

⁴⁵ Pl. a Kalocsai Ú. 1919.El.20/7. jelentése szerint 1919. augusztus-decemberben 224 kommunista ügy érkezett, melyekben az ügyész 40 nap alatt 160 főt hallgatott ki, BKMÖL VII.16. 491.d.; Bp. Főü. ikt. 1919: 3159, 3236, 3628, 4319, 4327.; GECSÉNYI LAJOS: *Törvényszéki és ügyészségi iratok, mint a Tanácsköztársaság történetének forrásai*. Párttörténeti Közlemények 1968/1. 129. p.; ROMSICS I.: i.m. 132. p.

csában szereplő rablást az Fkt vagyonokat érintő rendelkezéseire, míg a pénzhamisítást a tanácsköztársaság hónapjai alatt készített és forgalomba hozott bankjegyekre alapozták. (Az 1920. április 21-ére elkészült vádirat végül felségsértést, lázadást, 167 rendbeli gyilkosságra felbújtást, zsarolást, lopást, pénzhamisítást rótt a 10 letartóztatott népbiztos terhére.)⁴⁶

A legsúlyosabb tettekkel gyanúsított, az Fkt karhatalmát jelentő un. terroristák magatartását illetően Dabasi Halász Lajos főügyész megállapította, hogy „akkikkel szemben konkrét bűncselekményt bizonyítani nem lehet, a budapesti államügyészség [...] gyilkosságra való szövetkezés büntette miatt emel vádat. Az ügyészség a vádat arra alapítja, hogy azok az egyének, akik a [...] tanácsköztársaság szervei és közegei által veszélyesnek és megbízhatatlannak minősített egyéneknek meggyilkolása, testi és lelki sanyargatásokkal való ártalmatlanná tételére létesített [...] alakulatba önként beléptek, gyilkosság elkövetésére szövetkeztek”. A főügyész utasította az államügyészségeket, hogy „a terroristákat fogdossák össze, s amennyiben ellenük konkrét bűncímen eljárás nem indítható, így ezeket [...] szállíttassák be a budapesti államügyészség Margit körüti terrorista különítményének külön fogházába”.⁴⁷

A gyorsított eljárásokat súlyos kifogások is érték: mint a Jogtudományi Közlöny korabeli száma írta, az „egyéni szabadság tiszteletét aláássa a kötelező letartóztatás, továbbá az, hogy a letartóztatás elrendelése és meghosszabbítása nincs bírói elhatározáshoz kötve és nincs szoros határidőkre szorítva”. Az ügyészek előkészítő eljárások soráni „alaki jogszabályok nélküli nyomozását joggal tesszük kritika tárgyává”, mivel „az ügyészi omnipotencia egyoldalúvá teszi a nyomozásokat”. Az írás kiemelte, hogy az ügyészre kötelező objektivitással szemben „a bolsevik ügyekben majdnem minden vádbeszéd a proletárdiktatúra elleni vehemens kirohanással kezdődik”. Gyakran „a vádbeszéd azokat a sérelmeket hánytorgatta fel, mely magát a bírói kart érte”, és ezért „mindenre alkalmas, csak arra nem, hogy a bíróság objektíve [...] döntsön”.⁴⁸

A kifogásolt ügyészi magatartást Váry Albert fellépése alapozta meg, aki az un. terroristák ellen a Budapesti Büntető Törvényszéken folyt perben 1919. december 6-án tartott vádbeszéde bevezetőjében szenvedélyes hangon bélyegezte meg a néhány hónappal korábbi kormányzatot. Leszögezte, hogy „fölfegyverzett kalandorok ragadták magukhoz az államhatalmat és máról holnapra felforgattak mindent”. Uralmuk alatt megsemmisültek „mindazon értékek, melyeken addig állami és társadalmi életünk nyugodott, [...] és magát proletárnak valló

⁴⁶ Gyilkosságért való felbújtásért vonják felelősségre a népbiztosokat. Az Est 1919. október 18., 3. p.; SIK FERENC: *Jogi megtorlás a Tanácsköztársaság politikai szereplői ellen Magyarországon (1919–1921)* 63. p. in. CSIZMADIA ANDOR (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok III.* Bp., 1974; Az eljárást feldolgozta: RÉV ERIKA: *A népbiztosok pere.* Bp., 1969.

⁴⁷ Bp. Főú. 5177/1919.fü. BKMÖL VII.16. 491.d.

⁴⁸ DARVAI JÁNOS: *Az igazságszolgáltatás bolsevik bűnpereiben.* Jogtudományi Közlöny (JK.) 1920/15., 117. p.

tömeg mohó kéjjel vetette rá magát a többi társadalmi osztályhoz tartozók vagyona és életére”.⁴⁹

Hasonlóan fogalmazott Aczél Imre főügyész-helyettes a népbiztosok perében, amikor 1920. november 3-i vádbeszédében kijelentette, hogy a proletárdiktatúra egy bűncselekménysorozat volt, amely a „magyar alkotmányt törte és zúzta össze alapjaiban”, a kormányzótanács pedig a „háború okozta nyomort ..., kétségbeesést, ... szenvedést üzleti alapon értékesítő vállalat, amelynek célja a mások anyagi és erkölcsi javainak megszerzésére” irányult.⁵⁰

A nagy hatásra törekvő, erőteljes érzelmi jelzőkkel dúszított vádbeszédek terjedelmesen ecsetelték az elmúlt időszak történéseit. Így volt ez a hatalmas érdeklődés mellett zajlott – Tisza István volt miniszterelnök 1918. október 31-i megölése miatti – perben is. Az 1921. augusztus 26–27-én tartott ügyészi vádbeszéd hosszasan leírta az akkori kül- és belpolitikai helyzetet, Tisza személyét, majd csak ezt követően tért át a bizonyítás értékelésére, az egyes vádlottak magatartásának megítélésére.⁵¹

Azonban azt is elismerte a Jogtudományi Közlöny hivatkozott írása, hogy azért „vannak ügyészek, akik a Bp. 4.§-ban lefektetett materiális védelem elvének eleget tesznek a nyomozás során, akiknek objektív perbeszédei az érvek erejével hatnak és nem a szenvedélyekre apellálnak, akik a vádelejtéstől sem tartózkodnak”. (A kecskeméti államügyész hivatkozott jelentése szerint viszont a különítményesek bosszúját azok sem kerülhették el, akik ellen „a nyomozást minden bizonyíték hiányában megszüntette és őket szabadlábra helyezte”.⁵²)

Az elfoglalt jogi álláspont mindvégig az volt, hogy a proletárdiktatúra szereplőivel szemben nem politikai magatartásuk, hanem az általuk megvalósított köztörvényi tettek miatt került sor felelősségre vonásukra. A Budapesti Büntető Törvényszék 1919. december 14-i ítélete rögzítette ezt a felfogást, amikor ki mondta, hogy mindazok a cselekmények, amelyeket a tanácsköztársasági „uralomnak szervei és közegei, vagy bárki más által is annak fenntartása érdekében elkövettek, s az érvényben lévő tételes büntetőtörvények bármelyik rendelkezésével ellentétben állnak, s annak megsértését foglalják magukban [...] csak mint közönséges bűncselekmények bírálhatók el”.⁵³

Az ügyészségi jelentések ugyanakkor megállapították, hogy „a kommunista ügyek nehéz feladat elé állították az igazságszolgáltatás szerveit”, mivel sok esetben csak nehezen lehetett e „büntények megtorlására a Btk. szakaszait meg-

⁴⁹ VÁRY ALBERT: *Vádbeszéd gyilkosság, rablás stb. büntetével vádolt Cserny József és társai bűnügyében*. Bp., 1919. 6. p.

⁵⁰ Aczél Imre kir. főügyész-helyettes vádbeszéde 1920. november 3-án és 4-én a bolsevik népbiztosok bűnperének főtárgyalásán Bp., 1921. 3. 8. p.

⁵¹ SZILASSY PÁL: *Vádbeszéd Tisza István gróf meggyilkolása miatt vádolt Kéri Pál és társai bűnügyében*. Bp., 1921. 1–132. p.; Az eljárást feldolgozta HEGEDŰS SÁNDOR: *Egy politikai per kulisszatitkai* (Az ügyben vádlott volt a megtorlásokat elindító korábbi miniszterelnök, Friedrich István is.) Bp., 1976.

⁵² ROMSICS 2.: i.m. 679. p.

⁵³ GECSÉNYI: i.m. 133–134. p.

találni és alkalmazni, nem mindig összhangban a tudomány által tanított joggal és az azelőtti bírói gyakorlattal”. Nehezek voltak ezek az eljárások azért is, mert „a személyes torzsalkodások és egyéni villongások köréből sokszor alig lehetett az igazságot kihámozni”. Gyakran személyes bosszúnak voltak következményei az eljárások, s „aki szomszédjának ártani akart [...] legcélszerűbbnek azt találta, hogy feljelentette őt, mint volt munkástanácsi tagot”. Így az ilyen „ügyekben határozottan nagyobb volt a felmentő ítéletek száma, aminek oka az, hogy a kommunista bűncselekmények sokszor nehezebben voltak minősíthetők, büntetőjogilag megmarkolhatók, de a bizonyítás kérdésében is sok volt a felmentés, mert a nyomozás során felmerült terhelő adatok a főtárgyalásra sokszor összezsugorodtak, a tanúk korábbi terhelő vallomásukat többször visszavonták vagy enyhítették”.⁵⁴

Az egyes magatartások büntetőjogi értékeléséhez a felügyeleti szervek – az Igazságügyi Minisztérium, főügyészségek – számos állásfoglalást, iránymutatást adtak az alárendelt szervek számára, pl. a korábbi fegyveres erő, a Vörös Hadseregbe való belépésre felhívás, az ottani szolgálat, vagy a forradalmi törvényszékek bíráinak, vádbiztosainak tevékenységét megítélését illetően.⁵⁵

A megtorlások következetes véghezvitele érdekében minden jogi eszköz felhasználásra került: pl. zsarolási ügyben hozott felmentő ítélettel szemben a budapesti főállamügyész 1920 márciusában jogegységi perorvoslati indítvány benyújtását javasolta a Legfőbb Államügyészségnek: az okfejtés szerint az „un. tanácsköztársaság idején uralkodott általános terrorban megnyilvánuló erőszak kétségtelenül alkalmas és elegendő okot” adott e büntett megvalósulásához akkor is, ha valamely rendelet végrehajtásában eljáró „szervek és közegek [...] újabb, külön erőszakot vagy fenyegetést nem is alkalmaztak”.⁵⁶

Mivel 1920 nyarára a felelősségre vonásokra nagyrészt már sor került, ezért a főügyészekhez augusztus 24-én intézett, bizalmas 29.743.IM.IV. körrendelet lehetővé tette a 4039/1919.ME rendelet szabályainak méltányosabb alkalmazását. A főügyész ezentúl engedélyezhette a kötelező letartóztatás mellőzését vagy a szabadlábra helyezést, ha az eljárás „alanyi vagy tárgyi szempontból aránylag kevésbé súlyos beszámítás alá eső cselekmény” miatt folyt. A miniszteri utasítás szerint „a könnyítések helyes alkalmazása méltányosságot és emberiességet, másfelől körültekintést, tapasztalatot és óvatosságot igényel”. A rendelkezés kihangsúlyozta a döntéshozó felelősségét, mivel a méltányosság gyakorlása nem

⁵⁴ Kaposvári Ü. 1921.E.35/1. jelentése az 1920. évről; a Szekszárdi Ü. 1921.El.18.A.18. éves jelentésében kiemelte, hogy „különösen politikai természetű bűnügyekben a nyomozás folyamán kihallgatott tanúk a főtárgyaláson visszavonják – esetleg rendkívüli módon enyhítik – terhelő vallomásukat”. IM Ált. ir. MOL K.579. 561.cs.

⁵⁵ 28.278/1919.IM.IV. rendelet kimondta, hogy „ha az ítékezés tárgyát képező tényálladék az érvényben lévő törvény szerint bűncselekmény, s a bíróság illetve a vádbiztos a minősítés és büntetési tételek törvényes keretét a tanácsköztársaság szellemében és érdekében át nem hágta”, akkor nem lehet eljárni; Győri Főü. 2204/1920.fü. a Vörös Hadseregbe való belépésre való felhívás megítéléséről, GyMSLGyL VII.6.b. 3.d.

⁵⁶ Sik: i.m. 65. p.

keltheti azt a benyomást, mintha „az államhatalom ezekkel a cselekményekkel szemben eddig következetesen alkalmazott erélyéből” engedne.⁵⁷

A megszilárduló hatalom megkívánta a jelentős befolyással bíró, a megtorlás politikáját segítő, de azt önkényesen gyakorló, ugyanakkor a kormányzat szándékait sokszor veszélyeztető szélsőséges jobboldali szervezetekkel szembeni fellépést is. Ennek eredményeként eljárások indultak pl. a szociáldemokrata vagy liberális lapok szerkesztősegei elleni támadások, uszító, gyűlöletet keltő plakátok kihelyezése, rölapok terjesztése, a budapesti kávéházakban, utcákon elkövetett élet, testi épség és vagyon elleni cselekmények miatt.⁵⁸

A politikai élet eseményei ugyancsak több alkalommal büntetőeljárást vontak maguk után: így a Budapesti Királyi Ügyészség 1921-ben vádat emelt lázadás büntette miatt a volt uralkodó, IV. Károly visszatérési kísérlete, az un. királypuccs után több vezető legitimista politikus és korábbi kormánytag ellen.⁵⁹

E nehéz időszakban az eljárások zömét folytató budapesti vádhatóság elnöke, a Váryt váltó Strache Gusztáv szerint „gigantikus nehézségek szakadtak” az ügyészségre. Kijelentette, hogy a „forradalmak okozta káoszban rendet teremteni nehéz feladat, de hazafias kötelesség” volt. Mint mondta, a kommunisták cselekményein túl az országban „összeesküvések és puccsok voltak napirenden: a honmentők úgy nőttek ki a földből, mint eső után a gomba: fantaszták, kalandorok ... rendszerint bűnös szándékkal, de sok esetben az ő beteges elgondolásuk szerint akartak segíteni az országon, de úgy, hogy ez a segítség az erős kéz beavatkozása nélkül annak sírját jelentette volna”.⁶⁰

A számos politikai jellegű eljárás lezárását Horthy Miklós kormányzó 1920. december 25-én, majd 1921. december 23-án kibocsátott kegyelmi elhatározásai jelentették. Az amnesztia a 4039/1919.ME rendelet 1.§-ában meghatározott bűncselekmények miatt elítéltekre és eljárás alá vonhatókra terjedt ki, ha az adott személy „egyénsége, gondolkodása és érzülete szerint az un. tanácsközársaság eszmekörétől egyébként távolállott és a cselekményt csak létérdekének biztosítása végett vagy utasításra, vagy a téveszmék fertőző behatása következtében erkölcsi ítélőképességének biztonságában megingatva követte el”.⁶¹

⁵⁷ Bp. Főú. 8843/1920.fü. BFL VII.17.a. l.d.

⁵⁸ ZINNÉR: i.m. 31, 47, 72–75. p. pl. 1919. augusztus, szeptemberében az Ébredő Magyarok Egyesülete (ÉME) által kiadott zsidó ellenes plakátok, rölapok miatt sajtópereket indított a Bp. Ü.; az Országos Antiszemita Párt tagjainak támadása 1919. december 7-én a „Népszava” és „Az Est” szerkesztősegei ellen; 1920 nyarán az ÉME tagjai számos alkalommal megtámadták a főleg zsidók által látogatott budapesti kávéházakat, a vendégeket megverték, többeket megölték. Ezen cselekmények ügyében gyilkosság, sőt lázadás büntette miatt folytak eljárások.

⁵⁹ Uo. 133. p.: a Bp. Ü. 121.242/1921.kü. alatt vádat emelt lázadás büntette miatt a visszatérő király által kinevezett kormány tagjai, pl. az Osztrák-Magyar Monarchia utolsó külügyminisztere gr. Andrássy Gyula, Beniczky Ödön volt belügy-, Gratz Gusztáv volt külügyminiszter ellen.

⁶⁰ Strache Gusztáv budapesti kir. főügyész búcsúztatása nyugalombavonulása alkalmából 13–14. p. Bp. é.n.

⁶¹ Bp.K. 1920/296. l. p., 1921/289. l. p.

A kegyelem vonatkozott a fehérterror elkövetőire is, akiknek cselekményei a tanácsköztársaság miatti „közelkeseredésből vagy menthető felháborodásból” fakadtak, továbbá az 1918. őszi tömegmozgalmak résztvevőire – a felbujtók és a vezetők kivételével. Az amnesztia azonban nem terjedt ki azokra, akik cselekményeiket nyereségvágyból követték el, továbbá az eljárás vagy büntetés elől külföldre távoztak.

Ez a kegyelem hatalmas terjedelmű, szinte kilátástalanul felderíthető ügyektől mentesítette az igazságszolgáltatást. Az ügyészségi jelentések szerint az 1918-ban elkövetett fosztogatási cselekmények miatti eljárásokban rengeteg személy felelősségét kellett volna vizsgálni: pl. a szekszárdi törvényszék területén 31 ügyben 1785 fő, Szombathelyen 13 eljárásban 575, míg Sopronban 34 esetben 350 ember került eljárás alá.⁶²

A kormányzói elhatározások végrehajtását a 49.900/1920. és a 66.900/1921. IM rendeletek szolgálták.⁶³

Az első rendelet szerint a törvényszékeknél alakított kegyelmi tanácsok elé az ügyész terjesztette írásba foglalt véleményével az ügyeket. Ha a bíróság az elítéltet vagy terheltet az ügyésszel egybehangzóan kegyelemre javasolta, akkor a szabadságvesztést vagy a letartóztatást az igazságügyminiszter rendelkezéséig félbeszakította. A tanács a kegyelemmel kapcsolatos határozatát felterjesztette a miniszterhez. Megkegyelmezés esetén a miniszter az iratokat az ügyészhez küldte vissza, akinek utasítást adhatott a bűncselekmény természetére figyelemmel. Erre akkor került sor, ha „a megkegyelmezett további magatartásának szemmel tartása végett” az illetékes rendőrhatalósághoz kellett fordulni.

A második rendelet – mivel az államfői elhatározás a kegyelmet közvetlenül adta meg – kimondta, hogy a büntetést nyilvántartó hatóság (járásbíróság, ügyész, büntető intézet igazgatósága) határozatban állapítja meg az amnesztia alá esés tényét. Mivel a kegyelem nem vonatkozott az ún. közveszélyesekre, az ennek megállapítására vonatkozó aggály esetén az ügyész véleményes jelentését közvetlenül az igazságügyminiszternek tette meg, annak állásfoglalása érdekében.

Ha eljárási kegyelem kérdése merült fel, akkor a nyomozást az ügyész határozatával megszüntette, bírói szakban pedig indítványozta a megszüntetést.

A megtorlások alapját jelentő 1919-es jogszabály alkalmazhatóságát végül a hatályon kívül helyezéséről szóló, 1921. december 24-én kibocsátott 10.992. ME rendelet szüntette meg.⁶⁴

⁶² Szekszárdi Ü. 1920.El.18/A.5., Szombathelyi Ü. 1920.El.1/B.71., Soproni Ü. 1920.El.1/B.27. jelentései, GyMSMGyL VII.6.b. 3.d.

⁶³ Bp. K. 1920/298. 1–2. p., 1921/290. 2. p.

⁶⁴ RT 1921 339. p. Bp. 1921

A tanácsköztársaság bukása után az igazságügyi szervezeten belül is sor került az elmúlt hónapokban tanúsított magatartások kivizsgálására és az ezek miatti felelősségre vonásokra.

A hivatalába 1919. augusztus 7-én visszatért Dabasi Halász Lajos főügyész azonnal intézkedett több államügyész, ügyészségi megbízott, valamint a segéd- és kezelő személyzet állományába tartozó személy állásából való felmentéséről, majd 10–11-ei utasításaival rendelkezett „a kommunista uralom alatt az államügyészségi tisztviselők és alkalmazottak által elkövetett hivatali visszaélések bejelentése tárgyában”. Minden olyan „nem megfelelő magatartás” jelentését megkövetelte, amellyel az ügyészségek alkalmazottai „a törvényes rend ellen bármi módon vétettek”. Leiratában azt is kijelentette, hogy „könyörtelenül fogok eljárni a szándékosan törvénytelen útra tévedt alkalmazottaink ellen”.⁶⁵

Az igazságügyminiszter augusztus 28-án elrendelte annak kivizsgálását, hogy az alkalmazottak a „tanácsköztársaság idején tanúsítottak-e olyan magatartást, mely akár bünvádi, akár fegyelmi eljárás megindítására okul szolgálhat?”.⁶⁶

A kormány szeptember 3-i döntésével „a kommunista diktatúra alatt szolgálatot teljesített tisztviselők magatartásának és hivatali működésének megvizsgálását” minden főhatóságnál az ott alakított igazoló bizottságok hatáskörébe utalta. Az igazságügyminiszter az ülésen bejelentette, hogy voltak olyan ügyészek is, akik szolgálták a kommünt, ezért felelősségre vonásuk indokolt.⁶⁷

Az igazságügyi szerveknél a miniszter által kiadott rendelkezés szerint minden törvényszéknél és ítélőtáblánál „haladéktalanul” igazoló bizottságot kellett alakítani, amelyek feladata lett a bírák, államügyészek és más alkalmazottak eseteiben az igazolási eljárások „késedelem nélküli” lefolytatása.⁶⁸

Az öt tagú bizottságot az azonos szolgálati helyen működő bírák és ügyészek választották a „saját kebelükből”. Az előírás szerint lehetőleg olyan személyeket kellett megválasztani, akik „a tanácsköztársaság egész tartama alatt rendes hivatali foglalkozásától eltérő más alkalmazást nem vállalt”.

A bizottság meghatározott szempontok szerint meghallgatta az eljárás alá vontat. Ez kiterjedt arra, hogy az alkalmazott a tanácsköztársaság alatt szerepelt-e a nyilvánosság előtt, politikai összezejövetelen vagy a sajtóban, és „milyen irányban”. Rendes alkalmazása mellett „működött-e más hivatalban, állásban”, és erre „kényszerítő szükség nélkül vállalkozott-e?”. Feltétlenül tisztázni kellett, hogy az igazolás alá vont „általában a tanácsköztársaság megalapítása, fenntartása vagy visszaállítása érdekében fejtett-e ki” tevékenységet.

Az igazoló bizottságnak a meghallgatott előadásán túl meg kellett vizsgálnia a rendelkezésre álló más adatokat is. Az összes információ alapján pedig ezt követően szótöbbséggel döntött arról, hogy az „illető alkalmazott magatartása

⁶⁵ Bp. Főü. ikt. 1919 3084, 3093. BFL 17.b. 656.d.; ua. 3096/1919.fü. BKMÖL VII.16.a. 491.d.

⁶⁶ Ua. 3367/1919.fü. uo.

⁶⁷ Mt. jkv. MOL K.27. 123.d.

⁶⁸ Győri Ítélőtábla (Ít.) 1919.EI.I.B.31. GyMSMGyL VII.6.b. 2.d.

kifogás alá eshetik-e vagy sem, ... igazoltnak elfogadható-e?”. A meghallgatásról és az annak alapján hozott döntésről jegyzőkönyvet, illetve röviden indokolt határozatot kellett hozni, majd azokat felterjeszteni a felügyeleti hatósághoz.

Felterjesztésében a bizottság nyilatkozott, hogy az igazolás alá vont hirdette-e a kommunista eszméket, pártba, szakszervezetbe belépett-e, közreműködött-e a „nemzeti irányzat exponenseinek” üldözésében, vétett-e tisztviselő társai érdekei ellen, részt vett-e feljebbvalói megalázásában? Arról is véleményt kellett nyilvánítani, hogy az adatok alapján felügyeleti, fegyelmi vagy büntetőeljárás látszik-e indokoltnak. Az érintett személy ügyében a végső döntést az igazságügyminiszter hozta meg, egyetértése esetén az előterjesztett véleményt „határozat erejére” emelve.⁶⁹

Így az államügyészségeken sor került az érintettek nyilatkozatainak beszerzésére, majd megindultak az igazoló, és ennek eredményeként a felügyeleti, a fegyelmi és olykor a büntető eljárások.⁷⁰

Az eljárások alapját jellemzően az ügyészeknek a forradalmi törvényszékek melletti tevékenysége képezte. Az ezek lefolytatására irányadó szempontokra „a ministerialis igazoló bizottság azt az álláspontot foglalta el, hogy mindenek előtt felügyeleti úton, és ha szükségesnek mutatkozik fegyelmi vizsgálat útján” kell a tényeket felderíteni. Ebbe a körbe tartozott annak vizsgálata, hogy az alkalmazott önként vállalkozott-e a feladatra, vagy „kénytelen volt azt terror hatása alatt elfogadni”.

A leglényegesebb annak megállapítása volt, hogy az érintett „bírói és vádbiztosi szerepében a tanácsköztársaság szellemében és érdekében működött-e, vagy mindent elkövetett, hogy hatáskörében a polgári társadalom eléje kerülő tagjait kimentse vagy a nagyobb rossztól óvja”, illetve „szem előtt tartotta-e a büntető törvények és eljárási szabályok kereteit?” Ha ezek a kérdések az „illetőre nézve a vizsgálat során kedvező megoldást nyertek, az igazoló bizottság minden további eljárás mellőzésével igazolja”.⁷¹

⁶⁹ Nagykanizsai Tvsz. 1919.El.I.B.4. tájékoztatása a győri főállamügyésznek a Nagykanizsai Ü. tagjainak a tanácsköztársaság uralma alatt tanúsított magatartására; Győri Főü. 3450/1919.fü. az ítéletábra igazoló bizottságának 1919. október 11–12-i jegyzőkönyve a főállamügyészségi alkalmazottaknak a tanácsköztársaság ideje alatt tanúsított magatartásának megvizsgálásáról; Szekszárdi Tvsz. El.I.B.3/3/1919. 1919. augusztus 23-szeptember 7-i tárgyalási jegyzőkönyve a törvényszék és a járásbíróóságok személyzete magatartása felett; 1282/1920.IM.VIII. a Győri Főü. és az alája rendelt államügyészségek személyzetére vonatkozólag előterjesztett véleményeinek határozat erejére emeléséről, GyMSMGyL VII.6.b. 2.d.

⁷⁰ Bp. Főü. ikt. 1919: 3121: fegyelmi ügyben a Bp. Ü-ről, 3167: a Balassagyarmati Ü-ről nyilatkozatok felterjesztése; 3187, 3188: bp-i főü. helyettesnek a Nagykanizsai és Kaposvári Ü-ek felügyeleti megvizsgálásával való megbízása; 3237: Pestvidéki Ü. nyilatkozata, 3309: bp-i főü. helyettes jelentése a balassagyarmati ügyészek, 3395: Pestvidéki Ü. jelentése ügyész vádbiztosi működéséről; 3643: bp-i ügyészek működés alóli felmentése, fegyelmi eljárások megindítása; 3733: Kalocsai Ü., 3871: Miskolci Ü. jelentései az ügyészség és a fogház személyzetének tanácsköztársaság alatt tanúsított magatartásáról, BFL. 17.b. 656.d.

⁷¹ Bp. Főü. 5790/1919.fü. BKMÖL VII.16. 490.d.

Amennyiben ily módon nem fejeződött be az eljárás, akkor a főügyész az ítélőtábla fegyelmi bírósága előtt emelt vádat az 1871:VIII.tc. 30.§ b) pontjába ütköző magatartás, vagyis „botrányos magaviselet miatt tiszteletre és bizalomra méltatlanná válás” miatt. A koronaügyész is mint közvádoló járt el e fegyelmi törvény 37.§-a alapján az ítélőtáblai elnök elleni eljárásban.⁷²

A vádbiztosság ellátásán túl fegyelmi eljárás alapját képezte pl. a Közalkalmazottak Országos Szövetségének keretei között alakított bírói és ügyészi szakszervezetbe való belépés, ott a bizalmi poszt betöltése, a „fogházírodán önként vállalt alkalmaztatás”, a fogházőrmester gorombáskodásának eltűrése, az ott dolgozó díjokkal való tegeződés, az „elvtárs” megszólítás használata, az igazságügyi népbiztostól segély kérése, az elkobzott polgári javakból való vásárlás.⁷³

Az eljárások általában jelképes büntetéssel, rosszzallással fejeződtek be, de gyakori volt a fegyelmi felelősség alóli felmentés is. A bíróság szerint egy magatartás megítélésénél „nem egyes kiragadott nyilatkozatokból avagy egyes egyének vélekedéséből [...] hanem a fennforgott különös viszonyoknak és ezekben a fegyelmileg vádlott általános viselkedésének mérlegeléséből” kellett kiindulni. Ha ezekből arra lehetett következtetni, hogy az eljárás alá vont nem azonosította magát a kommunista elvekkel, továbbá tevékenysége nem volt olyan, mely „a proletárdiktatúra céljainak szolgálatába szegődésre engedne következtetést”, akkor nem tartozott felelősséggel.⁷⁴

Az egyes államügyészségek is lefolytatták a fegyelmi eljárásokat a felügyeletük alá tartozó kezelő és segédszemélyzetnél. Az 1919. szeptember 6-i főállamügyészi utasítás szerint „azokat az alkalmazottakat, akik ellen konkrét tények alapján bűncselekmény [...], avagy súlyosabb természetű fegyelmi vétség gyanúja merül fel”, állásukból azonnal fel kellett függeszteni. Náluk olyan magatartások képezték az eljárások alapját, mint pl. a „bizalmi férfiúi” tisztség betöltése, munkástanácsi tagság, az „elvtárs” szó használata, „a kommunisták lelkes hívével” való tudatos érintkezés, a magatartása miatt felelősségre vont fogházőrmester „befolyása alatt állás”, „vele rokonszenvezés”.⁷⁵

⁷² Királyi és Országos Legfőbb Fegyelmi Bíróság LFB.10/15/1920. ítélete Gajzágó Béla, a debreceni ítélőtábla volt elnöke ügyében, aki ellen a koronaügyész azért emelt vádat, mert 1919. március 23-án üdvözlő levelet intézett az igazságügyi népbiztoshoz, melyben biztosította, hogy az „ítélőtábla területén levő bíróságok a kormányt teljes odaadással támogatni készek”, továbbá 1919. március 25-én támogató értekezletre hívta össze az ítélőtábla és a főügyészség tagjait, Koronaügyészség (Kor.ü.) Ált. ir. MOL K.616. 1.cs.

⁷³ Győri Ít. Fgy.16/1920/3. ítélete zalaegerszegi; Bp. Ít. Fgy.42/11/1920. ítélete a rimaszombati forradalmi törvényszék mellé kinevezett ottani ügyészekkel szemben vádbiztosságuk miatt; Győri Ít. Fgy.11/1919/13. ítélete soproni ügyész ügyében; Bp. Ít. Fgy.18/11/1919. ítélete korábbi bp-i ügyésszel szemben. Kor.ü. Ált. ir. MOL K.616. 1.cs.; Nagykanizsai Tvsz. 1919.El.1.B.4. tájékoztatása, GyMSMGyL VII.6.b. 2.d.

⁷⁴ Bp. Ít. Fgy.42/11/1920. ítélete, Kor.ü. Ált. ir. MOL K.616. 1.cs.

⁷⁵ Bp. Föld. 3367/1919.fü.; Kalocsai Ü. 1919.El.56/6. határozata 4 fogházör fegyelmi ügyében, BKMÖL VII.16. 491, 492.d.

A felfüggesztésre vonatkozó előírást azonban a rendkívüli viszonyok között nem lehetett teljesíteni, mivel az eljárás alá vont fogházöröket nem lehetett helyettesíteni.⁷⁶

Az Igazságügyi Minisztérium mindvégig szoros ellenőrzés alatt tartotta a személyzettel szembeni eljárásokat. A miniszter 1919. október 31-i rendeletével bejelentette, hogy az igazolási eljárások eredményéhez képest szükséges felügyeleti vagy fegyelmi intézkedéseket ellenőrizni kívánja. Ennek érdekében az ítélőtáblai elnököknök és főügyészeknek rendszeresen, lehetőleg szóban kellett a tájékoztatást megadniuk a főfelügyeleti hatóság részére.⁷⁷

A minisztérium 1920. november 13-án azt is előírta a főügyészeknek és a koronaügyészeknek, hogyha a fegyelmi eljárás eredményeként az eljárás megszüntetését vagy a vád elejtését tartják indokoltnak, akkor a tervezetet terjesszék fel hozzá. Pongrácz Jenő koronaügyész önértékes válaszában viszont rámutatott arra, hogy a szervezetének tagjai „nem csak képességeik, hanem hosszú gyakorlatukra tekintettel nevezettek ki”. Így, ha „nem lehet rájuk bízni annak elbírálását, vajjon a fegyelmi ügyekben mit kell tenni”, akkor az egész testület „gyámság alá helyezve” van.⁷⁸

Esetenként büntető felelősségre vonásra is sor került: így azon budapesti ügyésszel szemben, aki vádbiztosként önhatalmulag átvette a szentendrei járásbírószék vezetését, az ott letétben lévő osztrák-magyar bankjegyeket un. fehérpénzre jogosulatlanul kicserélte, a forradalmi törvényszék által kiszabott, de nem a büntető törvények szerinti cselekmények miatti szabadságvesztéseket végrehajtotta, továbbá „kommunista lap szerkesztésével és feltétlenül kommunista szellemben írt cikkeinek abban való közzétételével” az egész addigi jogrendet tagadta. (Hatóság elleni erőszak, személyes szabadság megsértése, izgatás és más bűncselekmények miatt 3 év fegyházra és hivatalvesztésre lett ítélve.)⁷⁹

Az igazságügyi szervezet szolgálati viszonyait illetően folytatódott az 1918 őszétől kialakult rendkívüli helyzet. Államfő hiányában 1919 augusztusától a bírák és államügyészek kinevezésének jogát a kormány gyakorolta.⁸⁰

A hatalmas munkateher miatt új ügyészekre nagy szükség volt. A korabeli hivatalos és sajtóhíradások mindig kiemelték az ügyészi teendők ugrásszerű növekedését. Így egy 1919. novemberi tudósítás szerint a szervezet „tagjai rettenesen túl vannak terhelve, mert a bolsevista bűnügyeken kívül olyan hallatlan nagy az egyéb bűncselekmények, és különösen a tolvajlások száma, amire még példa nem volt”. Az ügyészi jelentések szerint a „lopás az, amely feltűnően

⁷⁶ Veszprémi Ü. 1919.El.1/A-32. GyMSMGyL VII.6.b. 2.d.

⁷⁷ 27.926/1919.IM.VIII. uo.

⁷⁸ 13.887/1920.IM.VIII. Kor.ü. Ált. ir. MOL K.616. 1.cs.

⁷⁹ Bp. Főü. 3395/1919.fü. határozata állásból való felfüggesztéséről, Pestvidéki Tvsz. B.VII.5721/1920/23. ítélete Dr.Horváth Ákos főügyész helyettesi címmel és jelleggel felruházott bp-i ügyész ügyében, Kor. ü. Ált. ir. MOL K.616. 1.cs.

⁸⁰ Bp. K. 1919/99. 1. p., 1919/104. 1. p.

szaporodott. Érthető okát ennek a gazdasági viszonyok képezik, egyes cikkek [...] nehezen szerezhetők meg, magasak az árak”. A megromlott közbiztonságot jelezte, hogy a feljelentések „tekintélyes része az ember élete s testi épsége ellen elkövetett bűncselekményekre vonatkozott”. A megromlott közbiztonságot jellemzik Budapest 1920. novemberi bűnügyi adatai is: a rendőrség 10.088 bűnügygel foglalkozott, melyből 9420 vagyon, 252 pedig élet elleni cselekmény volt.⁸¹

A nyomozások teljesítése a törvényhatósági jogú és a rendezett tanácsú városokban az 1919. október 1-jei 5047.ME rendelettel létrehozott államrendőrség, míg vidéken továbbra is a csendőrség, illetve a községi jegyzők és a járási főszolgabírák feladata volt.⁸²

Az eljárásokat a rendőri szervek nem győzték, illetve nem megfelelően, késedelmesen teljesítették. Az ügyészi megállapítások szerint a „nyomozások befejezését rendkívül hátráltatja a nyomozó hatóságoknak a mai mozgalmas körülmények között más irányban való túlságos mérvű elfoglaltsága, így azok ismételt sürgetés dacára sem képesek megfelelni a megkereséseknek, illetve felhívásoknak”.⁸³

Az új államrendőrségi szervek az ügyészi megkeresésekre a „kellő személyzet hiánya miatt” gyakran csak hónapok múlva válaszoltak. A rendőri közegek a „letartóztatott egyénnel a nyomozás során beismerések kicsikarása végett brutálisan bántak [...] A csendőrség részéről való súlyos tetteges bántalmazások” derültek ki, amiért intézkedés érdekében a felettes szervek kerültek megkeresésre, illetve olykor büntetőeljárások is indultak az elkövető hivatalos személyek ellen.⁸⁴

A jelentések szerint a nagy munkateher miatt a „fogalmazó személyzet nem volt képes” időben feldolgozni az eseteket, a „foglyos ügyek soronkívüli elintézése az államügyészség munkaerejének legnagyobb részét igénybe veszi”. Gátolta a működést az is, hogy a járásbírók melletti ügyészségi megbízotti teendőket is gyakran ügyészeknek kellett elvégezniük, mivel az e tiszteet általában ellátó ügyvédek tartózkodtak a feladat elvállalásától: az „indokot a díjazás csekélységében jelentik ki, előadásuk szerint 2-3 bűnügy hoz nekik annyi jövedelmet, mintha az ügyészségi megbízotti teendőket egy egész éven át vinnék”.⁸⁵

Az ügyészeket hatalmas mennyiségű adminisztratív teendők is terhelték: a kimutatások vezetése, a „pénz- és letétkezelés időt rabló és éppen nem jogász

⁸¹ Az Est 1919. november 16. 3. p.; Kaposvári Ü. 1921.E.35/1. jelentése az 1920., Pécsi Ü. 1921.El.18.A/21. jelentése az 1921. évről IM Ált. ir. MOL K.579. 561.cs.; ZINNER: i.m. 94. p.

⁸² RT 1919 752–773. p.

⁸³ Szekszárdi Ü. 1921.El.18.A.18. jelentése az 1921. évről IM Ált. ir. MOL K.579. 561.cs.

⁸⁴ Kaposvári Ü. 1921.E.35/1. uo.

⁸⁵ Győri Ü. 1919.El.1/B.42. GyMSMGyL VII.6.b. 2.d.; Szekszárdi Ü. 1921.El.18.A.18.; Pécsi Főü. 190/1923.fü. jelentés az 1922. évről IM Ált. ir. MOL K.579. 561.cs.

teendői a hivatalvezetésnek hova-tovább elviselhetetlen terhet fogják képezni”.⁸⁶

Az ügyészégek tagjaival szemben kíváncsi volt, hogy „ne csak alakszerű kötelességteljesítéssel, hanem odaadó, áldozatkész, a lényegre törő ügybuzgalommal”, sőt „szakadatlan erőfeszítéssel teljesített folytonos munkálkodással” járjanak el. A főügyési vizsgálatok azonban azt is megállapították, hogy a szervezet tagjai „a legnagyobb kötelesség tudással, fáradságot nem ismerő szorgalommal és kitartással látták el teendőiket”. Azonban a nehéz körülmények többek „idegrendszerét megtámadták”, a személyzet egészsége, munkaereje megrokkant.⁸⁷

A vezetői előterjesztések sürgették a személyzet bővítését a feladatok elvégzése érdekében, mivel a „mostani rendkívüli ügyforgalom mellett az ügymenet zavartalan ellátása elégtelen”. A megoldást a bírósági jegyzők ügyészégen való alkalmazásában látták, illetve javasolták a megszállt területekről elmenekült bírák, ügyészek beosztását az egyes szervezeti egységekhez.⁸⁸

Az ország megszállt területeiről folyamatosan menekültek a magyar nemzetiségű tisztviselők és családtagjaik. A korábbi szolgálati helyükről eltávoztak általában a fővárosba mentek, és ott jelentkeztek szolgálattételre. A menekült igazságügyi alkalmazottak közül számos bírót a kormány ügyésszé nevezett ki, illetve az igazságügyminiszter az ügyészeket szolgálattételre beosztotta, enyhítve az ügyészégek munkaerő gondjait.⁸⁹

A menekültek tömegei szükségszerűen az államtól vártak segítséget, új állást és javadalmazást. Azonban a kormány pénzügyi fedezet hiányában csak nehezen tudott eleget tenni az ellátási igényeknek. Ezért az 1919. augusztus 16-án kelt 3988.ME rendelet 7.§-a ki is mondta, hogy „az összes közszolgálati alkal-

⁸⁶ Kaposvári Ü. 1921.E.35/1. uo.

⁸⁷ Pécsi Ü. 1921.El.18.A.21. uo.; Győri Főü. 4874/1920.fü. GyMSMGyL VII.6.b. 2.d.

⁸⁸ Kalocsai Ü. 1919.El.6/22. BKMÖL VII.16. 491.d.; Bp. Főü. ikt. 1919: 3148, 3208: 8, illetve 14 bírósági jegyzőnek a Bp. Ü-hez való berendelése, 3367: Miskolci Ü. E.1.F.28. előterjesztése az ügyési és irodai személyzet szaporítása tárgyában; Győri Főü. 4736/1920.fü. a Szombathelyi Ü. felügyeleti vizsgálatáról, GyMSMGyL VII.6.b. 2.d.

⁸⁹ Bp. Főü. ikt. 1919: 3290: nyitrai, gyulafehérvári, szabadkai, 3397, 3398: nagyszombati, pancsovai, 3466: rimaszombati, trencsényi, zombori igazságügyi alkalmazott menekültek jelentkezése, 3607: karánsebesi és besztebányi ügyészek beosztása Bp. és a Pestvidéki Ü-hez, 3958: az október 2-án kelt 40.665.IME. rendelet szerint a pozsonyi főállamügyész a Budapesti Főü-höz került áthelyezésre. Lugosi, aradi, szabadkai, pancsovai bírákat a Bp., alsólendvái és munkácsit a Nagykanizsai, dévait a Soproni, homonnait a Miskolci Ü-re nevezett ki a kormány, Igazságügyi Közlöny (IK.) 1920/I. 33. p., 2. 63. p.; Győri Főü. 2564/1921.fü. jelentése szerint csikszárdi ügyész Kaposvárra, kolozsvári joggyakornok Nagykanizsára, aranyosmaróti pedig Szekszárdra került beosztásra, IM Ált. ir. MOL K.579. 561.cs.; Soproni Ü. 1919.E.11/B.2. kézdivásárhelyi, Zalaegerszegi Ü. 1919.El.1/13-43. dévai, székelyudvarhelyi ügyészek beosztásáról, GyMSMGyL VII.6.b. 2.d.

mazottak közül csak azok kaphatnak illetményeket, akik tényleg a magyar állam szolgálatában állanak”.⁹⁰

A szeptember 4-én tartott kormányülés megállapította, hogy az állam a „legnagyobb pénzügyi válságát éli”, bevételek nincsenek, az adófizetés szünetel, az állami üzemek idegen megszállás alatt vannak. Így a határozat szerint a megszállt területen maradt közszerződési alkalmazottak, továbbá nyugdíjasok, árvák, özvegyek részére semmilyen illetmény, ellátás nem fizethető. A menekültek pedig csak akkor kaphatnak ellátást, ha a kormány részéről szolgálati elhelyezést nyertek és új állásukat 8 napon belül ténylegesen el is foglalják.⁹¹

A szeptember 22-i kormányhatározat némileg módosította a korábbi döntést, mert kimondta, hogy a szolgálati elhelyezést nem nyert menekültek mégis kapnak havi segélyt, ha igazolják, hogy a megszállt területről kiutasították őket. Ugyanez vonatkozott a nyugdíjjogosultakra is.⁹²

A kormány szeptember 30-i ülésén úgy döntött, hogy a továbbiakban a magyar tisztviselők csak Erdélyben álljanak nyíltan ellen a megszálló hatalomnak, a hűségeskü letételét megtagadva, egyebütt törekedjenek a látszólagos beilleszkedésre.⁹³

A megszállók magatartása miatt azonban továbbra is állandó volt a magyarok menekülése az ország megmaradt területére, amely óriási nehézségek elé állította a kormányzatot. A kormány ezért 1920. január 3-i ülésén úgy döntött, hogy a közalkalmazottak minden megszállt területen letehetik az új államhatalomnak a hűségeskü. A határozat szerint „a magyarság érdeke megkívánja, hogy a tisztviselők a helyükön maradjanak”. Ez annál inkább indokolt, mert „az állam pénzügyi forrásai nem lesznek elegendők arra, hogy elszakadt véreink megélhetését a megcsonkított Magyarország területén biztosíthassák”. A minisztertanács azt is leszögezte, hogy a hűségeskü tett tisztviselő „társadalmi bojkott alá nem vonható, és azt neki szemrehányásul későbbi időben nem lehet felvetni”.⁹⁴

A kormányzat magatartása azonban nem volt következetes e kérdésben. Az igazságügyminiszter a későbbiekben elrendelte a menekült bírák, ügyészek és más igazságügyi alkalmazottak igazolását annak érdekében, hogy azok magatartása, „akik a megszálló hatalom által megkívánt hűségi esküt vagy fogadalmat letették, felügyeleti vizsgálat útján tisztáztassék”. Ennek során a megvizsgáltkak nyilatkoznia kellett az eskü- illetve a fogadalomtétel tényére, körülményeire és indítékaira.

⁹⁰ RT. 1919 644. p.

⁹¹ Mt. jkv. K.27. 123.d.

⁹² Uo.; IK. 1919/5. 299–300. p.

⁹³ Mt. jkv. K.27. 123.d.; ROMSICS IGNÁC: *Gróf Bethlen István politikai pályája 1901–1921.* 210. p. Bp. 1987.

⁹⁴ Uo. 210. p.; A. SAJTI ENIKŐ: *Kényszerpályán – Magyarok Jugoszláviában 1918–1941.* 15. p. Szeged 1997.

A nyilatkozatnak ki kellett terjednie az azonos szolgálati helyen dolgozott többi személy magatartására is. Különös súllyal arra, hogy „az eskü vagy fogadalom letételénél a megszállás bekövetkezésekor vele egy székhelyen alkalmazottak közül kinek magatartása mutatkozott esetleg olyannak, mely a többiek elhatározására csüggesztőleg hatott és voltak-e esetleg olyanok [...], akik komoly kényszerítő ok nélkül tettek esküt vagy fogadalmat, esetleg annak letételére [...] önként és idő előtt jelentkeztek”. Kedvezőtlen esetben felügyeleti intézkedést kellett alkalmazni az érintett személy ellen.⁹⁵

A kormány 1920. október 27-én kelt 8532.ME rendeletével elrendelte a megszállott területekről beutazók ellenőrzését, melynek célja a 6.§ szerint „az indokolatlan beözönlés meggátlása” volt. E szakasz 1/c) pontja viszont kimondta, hogy „feltétlenül bebocsátandók [...] oly közszerológati alkalmazottak, kiknek számára előzetes alkalmaztatási rendelet adatott ki”.⁹⁶

A kormányzat alapvetően elismerte az ügyészségek munkaerő igényeit és gondoskodott a létszám növeléséről: 1920–21-ben folytatódott a menekült bírák – immáron államfői – ügyészi kinevezése, illetve az eredeti szolgálati helyüket elhagyni kényszerült ügyészek beosztása az ügyészségekre.⁹⁷

Az 1921/22. évre előterjesztett állami költségvetés indokolása szerint „a jogrend és a jogbiztonság mielőbbi helyreállításához fűződő fontos közérdek [...] meghatározta az ügyészségek munkáját [...] A kommunista bűnügyek elintézése csaknem másfél esztendőre kiterjedően úgyszólván teljesen lekötötte munkaerjük legnagyobb részét, amelyet a [...] rögtönbíráskodás alá eső cselekmények elintézése is jelentékeny mértékben igénybe vett”. Fokozta a terhet a kegyelmi elhatározások végrehajtása is. Így a „menekült kir. ügyészekkel csak lassankint megerősíthető kir. ügyészségeknek ezekkel a rendkívüli eljárásokkal és ügyekkel való elhalmozása oda vezetett, hogy a kriminalitás [...] rendkívüli megnövekedése folytán felszaporodott rendes bűnügyek elintézését [...] háttérbe kellett szorítani, ami [...] az ügylátalékoknak óriási mérvű megnövekedését vonta maga után”. E körülményekre figyelemmel a megmaradt államterületen 1914-ben szolgált 151 ügyésszel szemben 238 főben tartotta szükségesnek a kormány a létszám megállapítását. Megnövelték a segédszemélyzet számát is.⁹⁸

⁹⁵ Debreceni Főú. 4093/1922.fü. Hajdú-Bihar Megyei Levéltár VII. 22/a. 1.d.

⁹⁶ RT 1920 544–545. p.

⁹⁷ Pl. a kormányzó 1920 áprilisában, júniusában, októberében kolozsvári, újvidéki, zombori bírákat a Bp. és a Pestvidéki, fehértemplomi, újvidéki, korponai bírákat a Szegedi, szatmárnémeti bírót a Szolnoki, nagyikindai bírót a Soproni, 1921 márciusában munkácsi, csáktornyai bírákat a Nyíregyházi, illetve a Szekszárdi Ü-re nevezett ki, IK. 1920/4. 318. p., 6. 408. p., 10. 693. p., 1921/3. 159. p.; Győri Főú. 3113/1920.fü. brassói ügyész beosztásáról GyMSMGyL VII.6.b. 2.d.

⁹⁸ A magyar állam költségvetése az 1921/22. zárszámadási évre. Bp., 1922. 63–64. p.

A kormányzat az alapvető pénzügyi nehézségek ellenére is igyekezett az igazságügyi személyzet tevékenységét honorálni. A gyors változásokat hozó 1919 augusztusában megalakult minden kormány elismerte az FKt CXX. rendeletével engedélyezett munkabér rendezéseket, és megengedte az azév április 15-től július 31-ig terjedő időszakra való végrehajtását.

A későbbiekben a javadalmazással foglalkozó 1919. október 21-i 5437.ME rendelet bevezetőjében megállapította, hogy a bírák és államügyészek „külön statusának szükségességét elismeri, de ennek megvalósítását törvényhozási feladatnak tekinti”, ezért függőben tartja az illetményekről szóló 1919:XXVII. néptörvény végrehajtását. A rendelet ugyanakkor visszamenőleges hatállyal, 1919. január 1-től az április 15-ig terjedő időszakra, továbbá augusztus 1-jétől kezdődően un. átmeneti pótlékot állapított meg a bírák és ügyészek számára, fizetési osztályuktól függően.⁹⁹

A magyar államterület nagyrészének megszállása miatt szükségessé vált az eredeti igazságszolgáltatási területbeosztás átrendezése is. Így 1919 őszén igazságügyminiszeri rendeletek alapján a megszállás miatt akadályozott komáromi, ipolysági, kassai államügyészségek helyett a pestvidéki, balassagyarmati, illetve miskolci szervek váltak illetékesek az addigi törvényszéki beosztásból magyar fennhatóság alatt maradt területre.¹⁰⁰

A felettes szervek székhelyének elvesztése miatt az addig Pécshez tartozott Kaposvár, Nagykanizsa és Szekszárd ideiglenes felügyeletére a Győri, míg a Kassához tartozott Miskolcra és Sátoraljaújhelyére a Budapesti Főállamügyészség került kijelölésre.¹⁰¹

Az 1918–19-es forradalmi-ellenforradalmi időszak fordulatai és kaotikus állapotai után a stabilizálódás az 1920. januári választások eredményeként megalakult nemzetgyűlés tevékenységével indult meg.

Február 27-én került elfogadásra „Az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről” szóló 1920:I.tc-t, amely alapvető kérdéseket rendezett: a 4.§ szerint a törvényhozó hatalom a nemzetgyűlést illeti, a 7.§ értelmében a bírói hatalmat a törvényesen szervezett bíróságok a magyar állam nevében gyakorolják, míg a 12.§ kimondta, hogy a nemzetgyűlés az államfői teendők ideiglenes ellátására a magyar kormányzót választ. Ennek megfelelően került sor március 1-jén Horthy Miklós megválasztására.

A jogi viszonyokat illetően a 9.§ megállapította, hogy a népköztársaság és a tanácsköztársaság szerveinek néptörvény, rendelet vagy más elnevezés alatt kibocsátott mindennemű rendelkezései érvénytelenek. A nemzetgyűlés azonban

⁹⁹ Kalocsai Ü. 1919.El.11/21. BKMÖL. VII. 491.d.; RT. 1919 824–826. p.

¹⁰⁰ Bp. Főü. ikt. 1919. 3406: 22.880.IM.IV.; 4962: 25.373.IM.IV.

¹⁰¹ Uo. 3556: 23.449.IM.IV.; Győri Főü. 2564/1921.fü. IM Ált. ir. MOL K.579. 561.cs.

felhatalmazta a kormányt arra, hogy a népköztársasági rendelkezéseket – ha a jogrend és a jogbiztonság érdekében szükséges – ideiglenesen hatályában tartsa, vagy helyettük újakat állapíthasson meg.

E felhatalmazásnak megfelelően az 1920. március 14-én kibocsátott 2245.ME rendelet 2–3.§-ai megállapították, hogy a népköztársaság szerveinek az igazságügyi igazgatás körében tett rendelkezései és a személyi kinevezések „érintetlenül maradnak”, mint ahogy az ezen időszakban hozott ítéletek és egyéb határozatok is. A kinevezések érvényességének elismeréséhez kapcsolódott a 9.§ rendelkezése, amely megállapította, hogy a népköztársaságra tett eskü alól feloldatnak az érintettek, és „helyette újabb eskü vagy fogadás letétele nélkül Magyarországhoz és annak alkotmányához hűségre köteleztetnek”. Az 5.§ szerint pedig „a bíróságok és ügyészségek, valamint tagjaik ezentúl a törvényben megállapított címeiket és elnevezéseiket használhatják”.¹⁰²

A március 18-án kiadott 2394. ME rendelet deklarálta, hogy a „királyság intézményének léte és fennállása a forradalmi események ellenére jogilag érintetlen maradt”. Erre figyelemmel kimondta, hogy az állami szerveket a „királyi” jelzővel kell megjelölni, „bélyegzőjükön magukat törvényes elnevezésüknek megfelelően e jelző használatával kell nevezniök”, és azokon „a magyar állam címerén a szent koronát kell alkalmazniok”.¹⁰³

Az április 1-jén kibocsátott 2708.ME rendelet a bekövetkezett politikai-közjogi változásoknak megfelelő újabb hivatali eskü letételét írta elő mindazok számára, akik az alkotmányhoz s az államfőhöz hűséggel tartoznak. Ennek megfelelően az igazságügyminiszter április 6-án kiadott 10.700. rendelete 1.§-ával előírta az ügyészek és ügyészségi alkalmazottak számára az eskü letételét, amelyben megfogadták, hogy az ország kormányzójához hűk lesznek.¹⁰⁴

E rendelkezések kibocsátása után az igazságügyi szervek, és az ott dolgozók napokon belül visszatértek az 1918 novemberéig használt elnevezéseikre, címekikre. Főügyészi rendelkezés szerint az ügyészségek megfelelő átalakítás után az addig használt pecsétet, bélyegzőket, nyomtatványokat továbbra is alkalmazhatták, illetve „ha az nagyobb költséggel nem jár”, újakat szerezhettek be.¹⁰⁵

Bár a közállapotok normalizálódása a hatalmi viszonyok tisztázódásával, a békétárgyalások megindulásával megkezdődött, az országban továbbra is rendkívül törekeny viszonyok uralkodtak. Erre figyelemmel került megalkotásra az 1920. május 13-án közzétett VI.tc., amely a háború esetére szóló kivételes hatalom idejének meghosszabbításáról rendelkezett.

¹⁰² RT. 1920 96–103. p. Bp. 1920.

¹⁰³ Uo. 140–142. p.

¹⁰⁴ Uo. 161–162. p.; Magyarországi Rendeletek Gyűjteménye 1919–1939, X. Igazságügyminiszteri rendeletek. Bp. 1941. 8. p.

¹⁰⁵ Bp. Főü. 2790/1920.fü. körirat szerint a budapesti szerv március 17-én vette vissza eredeti nevét, illetve felhívta az alárendelteket, hogy újra a királyi ügyészség elnevezést használják, BFL VII.17.a. l.d.; Kalocsai Ü. ikt. 1920: március 19-én a hivatalvezető államügyészként, 20-án már királyi ügyészként írta alá a napi iktatás zárását, BKMÖL VII.16. 353.

Ennek indokolása megállapította, hogy a háború által teremtett kivételes helyzet annyira feldúlta és megváltoztatta az életviszonyokat, hogy a „normális békeállapot jogszabályai a szükségleteket még a béke formális megkötése után is huzamosabb időn át alig fogják kielégíteni, mert az élet még ezután is aligha fog rendes medrébe egyhamar teljesen visszatérni”. A kormány ezért a békekötés után sem nélkülönözheti egyideig a kivételes hatalom felhatalmazását, mert a körülmények olyan intézkedéseket kívánnak meg, amelyeknek „sürgős természetűe alig tűrné meg a szükséges jogszabályoknak a törvényhozás lassúbb, s a viszonyok gyors változásaihoz nehezebben simuló útján esetről-esetre való megalkotását”.

Az 1.§ így kimondta, hogy a „rendkívüli viszonyok miatt a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvényekben foglalt felhatalmazásokon alapuló kivételes hatalom időtartama a békeszerződés megerősítésétől számított egy évre meghosszabbíthatik”.

A háború nemzetközi jogi befejeződését az 1920. június 4-én megkötött trianoni békeszerződés jelentette, amelyet megerősítő okiratai jegyzőkönyvének 1921. július 26-i letételét követően 31-én kihirdetett XXXIII.tc. cikkelyezett be.

Mivel a béketárgyalások során már lehetett tudni az ország megállapítandó határait, így a román csapatok 1920. február-márciusi kivonulásával a Tiszántúlon is helyreállt a magyar állami főhatalom. A békeszerződés megkötése után csupán Pécs, Baja és Szeged környéke maradt megszállás alatt 1921. augusztus 22-ig, amikor innen is eltávoztak a szerb csapatok.

A felszabadult területek újbóli magyar uralom alá kerülésekor a közrend és közbiztonság helyreállítása és fenntartása céljából a kormány átmeneti jelleggel rögtönbíráskodást rendelt el a legsúlyosabb bűncselekményekre.¹⁰⁶

A magyar közigazgatás és igazságszolgáltatás helyreállítását jellemzi az a pécsi ügyészi jelentése, mely szerint a „nemzeti hadsereg bevonulásával egyidejűleg bevonult az egész államrendőrség a megfelelő tiszti karral; az összes csendőrsők, [...] s ezek mind egyszerre lázas tevékenységgel fogtak munkába, részben a megszállás folytán, s azzal kapcsolatban felmerült politikai természetű bűncselekmények [...] kinyomozása, részben a megszállás alatt elkövetett egyéb bűncselekmények kiderítésére, s rendkívüli számban zúdították be a majdnem kivétel nélkül foglyos ügyeket [...] Ezen munkahalmaz mellett feléledtek a háború s a megszállás tartama alatt felfüggesztett vagy elintézetlen ügyek [...] Ezt a rengeteg munkatorlódást kellett volna az ügyészség személyzetének leküzdeni”.¹⁰⁷

¹⁰⁶ 1920. február 6-i 1300/1920.IME rendelet a rögtönbíráskodás kihirdetéséről a debreceni, nyíregyházi, gyulai törvényszékek, 1920. április 8-i 4022/1920.IME rendelet a nagyváradi és szabadkai törvényszékek megszálló csapatok által kiűritett, 1921. augusztus 16-i 18.359/1921.IM rendelet a Szerb-Horvát-Szlovén Királyság hadereje által kiűritett területekre, IK. 1920/2. 102. p., 4. 308–309. p., 1921/8. 641–642. p.

¹⁰⁷ Pécsi Ü. 1921.El.18.A/21. IM Ált. ir. MOL K.579. 561.cs.

A megmaradt államterületen az igazságügyi szervek illetékességi területét részben újra kellett szabályozni, melyet általánosságban az 1920. augusztus 10-én kiadott 6930.ME rendelet tett meg. Ennek 1.§-a szerint, ha valamely bíróság megszállás miatt nem működhetett, akkor területére az igazságügyminiszter a „használó hatáskörű szomszédos bíróságok bármelyikének bírói hatóságát kiterjesztheti”. A 2.§-ban pedig felhatalmazást kapott az igazságügyminiszter arra, hogy a megmaradt államterület szükségleteire figyelemmel bírósági kirendeltséget állíthasson fel.¹⁰⁸

E kormánydöntés végrehajtására kerültek kiadásra 1920. november 22-én a 34.500. és a 46.588.IM rendeletek, amelyek a határon kívül került ítélőtáblai székhelyekhez tartozott miskolci és sátoraljaújhelyi törvényszékeket a debreceni, míg Gyulát a szegedi ítélőtáblához csatolta. Az egyelőre szerb megszállás alatt maradt Pécs helyett a kaposvári, nagykanizsai és szekszárdi törvényszékek – a korábban kijelölt Győr helyett – a budapesti ítélőtáblához kerültek.¹⁰⁹

Pécs felszabadulása után természetesen helyreállt a rend, és az eredetileg odatartozott három törvényszék 1921. szeptember 11-től a 47.304.IM.IV. rendelettel ismét az itteni ítélőtáblához került vissza. Pécs illetékességi területe az 1921. augusztus 30-án kiadott 45.200.IM rendelet alapján még növekedett is, mert a megszállásig Szegedhez tartozott bajai és bácsalmási járásbírói területet a szekszárdi törvényszéknek alárendelve idecsatolták.¹¹⁰

Az ügyészségek területbeosztása hagyományosan követte a bíróságokét, így a megmaradt ítélőtáblai székhelyeken működő főügyészségekhez tartoztak a törvényszékek melletti királyi ügyészségek: a trianoni államterületen 5 főügyészség (Budapest, Győr, Pécs, Debrecen, Szeged) és 23 ügyészség tevékenykedett. Azonban a beosztás rendkívül egyenetlen volt, mert míg a budapesti főügyészséghez 8, addig Szegedhez csupán 2 ügyészség, míg Győrhöz 5, Pécshez és Debrecenhez pedig 4–4 tartozott.¹¹¹

A Duna-Tisza közti területnek a szekszárdi törvényszékhez csatolása azonban nem bizonyult jó megoldásnak, ezért az 1922. augusztus 30-án kiadott 44.100.IM rendelet október 1-jével Baján törvényszéki és ügyészségi kirendeltséget állított fel.¹¹²

Az igazságügyi szervezésben addig ismeretlen egység illetékessége a megszállás előtt a zombori törvényszékhez tartozott bajai és bácsalmási járásbíró-ságok, továbbá Szabadka megmaradt területére terjedt ki. A kirendeltség a 4.§

¹⁰⁸ RT. 1920 400. p.

¹⁰⁹ IK. 1920/11. 727, 739. p.

¹¹⁰ Pécsi Főü. 468/1922. fü. IM Ált. ir. MOL K.579. 561.cs.; RT. 1921 812–813. p. Bp. 1921.

¹¹¹ Bp. Főü-höz tartozott Budapest, Pestvidék, Balassagyarmat, Eger, Kalocsa, Kecskemét, Szolnok, Székesfehérvár; Győri Főü-höz Győr, Sopron, Szombathely, Veszprém, Zalaegerszeg; Pécsi Főü-höz Pécs, Szekszárd, Kaposvár, Nagykanizsa; Szegedi Főü-höz Szeged, Gyula; Debreceni Főü-höz Debrecen, Nyíregyháza, Miskolc, Sátoraljaújhely

¹¹² IK. 1922/8. 462. p. Esetenként előfordult kirendeltség működése korábban is, mint 1919–20 fordulóján Pápán, ahol a Veszprémi Ü-től kirendelt ügyész látott el meghatározott feladatokat, Veszprémi Ü. 1919.El.21/F-2/10., Győri Főü. 1941/1920.fü. GyMSMGyL VII.6.b. 3.d.

szerint minden törvényszéki hatáskörbe tartozó ügyben eljárhatott, az esküdtbíróági és a fegyelmi ügyek kivételével.

A bajai kirendeltségek formálisan a szekszárdi törvényszékhez, illetve királyi ügyészséghez tartoztak, ténylegesen azonban ezeknek alárendelve nem voltak, azok részükre utasításokat nem adhattak. Az ügyészi kirendeltség közvetlenül a pécsi főügyészhez terjesztette fel jelentéseit, irányítást és utasítást attól kapott. Csupán az fejezte ki Szekszárdhoz tartozását, hogy a kirendeltség vezetője a főügyészhez teendő jelentéseit egyidejűleg megküldte az ottani ügyészségnek is.

A kirendeltség működése nagy nehézségekkel indult, mivel csak egy szekszárdi ügyész került ide áthelyezésre, de rajta kívül „sem a fogalmazó, sem a kezelői személyzet közül senki sem volt kinevezve”. A járásbíróság elnöke átengedett ideiglenes szolgálattételre egy kezelőt. Egyedül azonban „képtelen lévén az adminisztrációt és a leírásokat is elvégezni, a helyzet teljes felborítását kikerülendő, a pécsi kir. ügyészségtől két megbízható, rövidebb időre elítélt jó írású letartóztatottat” küldött ki a főügyész. A kirendeltség hatalmas ügykezéssel kezdte meg tevékenységét: a területre addig ideiglenesen illetékes szekszárdi és kalocsai ügyészségek 600 feljelentést, nyomozást, vizsgálatot tettek át, és további 1107 feljelentés érkezett.¹¹³

Noha ezen időszak az eredeti állapotok helyreállítására irányult, gyökeres újítás gondolata is felbukkant az igazságügy szervezését illetően. A hazai jogéletben nagy aktivitást kifejtő kúriai bíró, Mendelényi László az újonnan indított szaklap, a Magyar Jogi Szemle hasábjain tette közzé elgondolásait egy új szerkezet létrehozásáról.¹¹⁴

Az egyszerűsítés érdekében javasolta – az ítélőtáblák megszüntetésével – a háromszintű bíróági szervezet kialakítását. Ennek keretében szükségesnek tartotta a Kúria melletti ügyészség bekapcsolását az egységes ügyészi szervezetbe. Javaslatára szerint az ennek élén álló legfőbb államügyész felügyelete alatt működnének a törvényszékek melletti ügyészségek, amelyeket – méretüktől függően – főügyészek vagy helyettesek vezetnek. Ezzel a megoldással kiköszöbölődne az az „anomália”, hogy az ügyészségek a legfőbb ügyészi szerv kikapcsolásával közvetlenül az igazságügyminiszternek vannak alárendelve.

A tanulmány a kormányzat irányítási és utasítási jogát kizárólag politikai ügyekben tartotta elképzelhetőnek, azzal, hogy azt a miniszter csak a legfőbb ügyész útján gyakorolhatná.

A megszüntetésre javasolt főügyészségek személyzetét a szerző részint a „tetemesen megnagyobbodott hatáskörű legfőbb államügyészségnél”, másrészt az ügyészségek vezetőiként kívánta elhelyezni.

¹¹³ Pécsi Főü. 190/1923.fü. IM Ált. ir. MOL K.579. 561.cs.

¹¹⁴ MENDELÉNYI LÁSZLÓ: *Tanulmányok*. Magyar Jogi Szemle 1920/1. 46. p.

A számos újító gondolatot tartalmazó írás a jogfolytonosság helyreállítása során visszhangot nem keltett.

A hatalmi viszonyok tisztultával a kormányzat megoldást keresett az igazságügyi szolgálatban állók javadalmazási kérdéseinek rendezésére is.

Az elmúlt évek rendkívüli viszonyai között számos tételből állt össze a javadalmazás: fizetésből, pótlékokból (személyi, átmeneti, külön, családi), segélyekből (háborús, drágasági) és lakpénzből.¹¹⁵

Azonban az áruhiány és rendkívül gyors pénzromlás (1919 februárjától egy év alatt a közszükségleti cikkek árai kb. 1000%-kal emelkedtek) miatt a javadalmazás elértéktelenedett, így a „tisztviselői fizetések a háború előtti helyzettel szemben ma csak 1/20-ot érnek; s ha közben a fizetések a régiek 4–5-szörösére emelkedtek, ez annyit jelent, mintha a valóságban [...] a régi állagnak 1/4 vagy 1/5-ére szállottak volna le [...] Ez a gyökere a tisztviselői s így a bírói és ügyészi kar nyomorának”.¹¹⁶

Az általános elszegényedés különösen súlyosan érintette az addigi egzisztenciájukat elvesztett menekülteket, akik helyzete ellehetetlenült. Az Országos Bírói és Ügyészi Egyesület (OBÜE) 1920 nyarán tartott közgyűlésén ezért a „panaszok áradatát, a nélkülönözések tengernyi sokaságát kellett végig hallgatni a megszállott területekről menekülő kartársaktól, akik csalódtak abban, hogy a megcsönkített állam eltartásukat biztosítja”.¹¹⁷

Ferdinandy Gyula igazságügyminiszter 1920. június 15-i nemzetgyűlési felhívásában a kormány részéről el is ismerte, hogy „a közszolgálati organizmusnak az a része, amely a magyar bírákból és ügyészekből alakul, rendkívül nyomorúságos viszonyok között él. Ezért ennek orvoslására a kormány június 20-án benyújtotta a „A királyi ítélőbírák és a királyi ügyészek illetményéről” szóló törvényjavaslatot”.¹¹⁸

Az általános indokolás kiemelte, hogy az „a nagy és nehéz feladatot, mely általában, de különösen most, a közelmúltban pusztulásra kárhoztatott jogrend helyreállításánál és a jogbiztonságnak újból való megszilárdításánál a bíróságokra hárul, csak erkölcsileg és anyagiilag független és így minden befolyástól ment bírói kar oldhatja meg”.

A javaslat szükségesnek tartotta az 1871:XXXII.tc. szerinti önálló jogállás visszaállítását, mivel „ezt a külön státust szüntette meg az 1893:IV.tc., ami visszaesést jelent a korábbi jogállapotokkal szemben”.

A javadalmazás tekintetében a javaslat leszögezte, hogy „a jelenlegi súlyos gazdasági helyzetben, az árviszonyok szertelen hullámvázai kötött teljesen elégtő megoldást nem nyújthat. Éppen azért azt a módot választotta, hogy egyrészt az illetmények megállapítását külön táblázatba foglalta, amely a rendszer

¹¹⁵ Bp. Főú. 43/1920.fü. BKMÖL. VII.16. 491.d.

¹¹⁶ GÜNDISCH GUIDO: *A bírói kar anyagi helyzetéről*. I. p. Magyar Jogélet 1920/15.

¹¹⁷ Az Országos Bírói és Ügyészi Egyesület közgyűlése 103. p. JK. 1920/13.

¹¹⁸ Ngy. 1920 napló III.k. 361. p.; ir. III.k. Bp., 1920. 204–217. p.

érintése nélkül bármikor megváltoztatható, másrészt fenntartotta az ítélembírák és az ügyészek igényét mindazokra a pótlékokra, segélyekre és egyéb mellékilletményekre, amelyekben az állami tisztviselők általában részesülnek”.

A javaslattal egyetértő nemzetgyűlési Igazságügyi Bizottság augusztus 3-i jelentésében hangsúlyozta, „azzal, hogy a bíróságot kiemeltük az egyéb közigazgatási tisztviselők sorából, megteremtettük a külön bírói és ügyészi státust, csak évtizedes mulasztást hoztunk helyre”. A jelentés szerint ugyan nem oldódott meg a „nyomorral hősiesen küzdő, hazafias bírák és ügyészek megélhetésének súlyos kérdése”. A javaslat mégis „lényeges könnyítéseket vélt elérni, [...] s a külön státus intézményes kiépítésével erkölcsi tekintetben honorálta ezen kiváló testületet”.

Az augusztus 12–14-én lefolytatott nemzetgyűlési vitában a képviselők támogatták a javaslatot.¹¹⁹

A jellemző felszólalás szerint „akármennyire ki vagyunk fosztva mindenkümből, találni kell az állam pénzügyi igazgatásának módot arra, hogy bírói kar megfelelő módon legyen dotálva [...] Úgy kell berendezni a bírák életét, fizetését, hogy azok nyugodtan, minden melléktekitet nélkül, anyagi gondoktól mentesen tudják szolgálni [...] a magyar nemzet reorganizációját”.

Tomcsányi Vilmos igazságügyminiszter tárgyalást lezáró hozzászólása szerint azonban a jogos igények ellenére a javadalmazás mértékében „a kormány odáig nem mehet el – az a lehetőség határain túlmegy – hogy a bírákat és ügyészeket olyan helyzetbe juttassa, hogy a mai nehéz viszonyok között is teljesen gond nélkül élhessenek”.

Az augusztus 16-án elfogadott javaslat szeptember 4-én, mint az 1920:XX.tc.nyert kihirdetést azzal, hogy rendelkezéseit július 1-től kell alkalmazni.

„A királyi ítélembírák és a királyi ügyészek státusáról” címet kapott törvény gyakorlatilag megismételte az 1919:XXVII. néptörvény rendelkezéseit.

Az 1, 2.§ a bírák, ügyészek részére saját javadalmazási rendszert állított fel, és megállapította, hogy joguk van fizetésre, lakáspénzre, valamint mindazon „pótlékokra, segélyekre és egyéb mellékilletményekre, amelyekben az állami tisztviselők általában részesülnek, továbbá [...] külön képesítési pótlékokra”.

A törvény hat fizetési csoportot határozott meg: I. törvényszéki és járásbíró, ügyész, II. ítéltáblai bíró, törvényszéki tanácselnök, főügyész-helyettes, járásbíróági és ügyészségi elnök, alelnök, III. kúriai bíró, ítéltáblai tanácselnök, törvényszéki elnök, főügyész, koronaügyész-helyettes, közigazgatási bíró, IV. kúriai tanácselnök, ítéltáblai elnök, a budapesti főügyész, V. a budapesti ítéltábla elnöke, a koronaügyész, VI. a Kúria és a Közigazgatási Bíróság elnökei.

Az 5.§ az egyes fizetési csoportokon belül (V–VI. kivételével) fokozatokat állapított meg. A kinevezés a csoport legalsó fokozatára szolgált, míg az előlépésre három évente került sor. Azonban a 7.§ lehetőséget adott a várakozási idő egy

¹¹⁹ Uo. napló IV.k. Bp., 1920. 406–430. p.

évvel történő megrövidítésére, mivel ez „az automatikus előlépés ambíciót csökkenthető hatásának enyhítésére szolgál és különösen alkalmas a rendkívüli értékű tevékenység jutalmazására”.

E rendelkezés végrehajtását a 41.000/1921.IM rendelet szolgálta, amely szerint a rövidítést annak javára lehetett alkalmazni, aki „az átlagos mértéken messze felülemelkedő munkát teljesített”. A feltétel megállapítása a 62.500/1913.IM rendelettel meghatározott minősítésre jogosult feladata volt, aki indokolt véleményét minden év április 1-jéig az igazságügyminiszter elé terjesztette. A kedvezményben csupán az I. és II. fizetési csoportba tartozók 10%-a részesülhetett.¹²⁰

A 17.§ a vizsgálóbírák és az első fokú ügyészek részére működési pótlékot is megállapított.

A kihirdetett törvény azonban nem nyert elismerést, mivel az „csupán a törzsfizetéseket emelte jelentékenyebben, az összjövedelmeket csak jelentéktelenül [...] Ezen rendezés után is csak az a helyzet, hogy a bíró és ügyész nem élhet meg javadalmazásából”.¹²¹

A törvény tényleges végrehajtására csak 1921 őszén került sor, amikor a kormányzó döntött a kinevezésekről és címadományozásokról, melynek során újrásorolásra került a teljes bírói, ügyészi kar.¹²²

Az intézkedésekkel szemben kritikusan nyilvánult meg a szaksajtó. A Jogtudományi Közlöny különösen bírálta az alelnöki kinevezéseket, mivel „sokan vannak, jóval többen, mint amennyit pl. a kir. ügyészség monokratikus szervezete elbír”. A lap szerint „a szervezet igazgatásában részt nem vevő, továbbra is előadóként szereplő alelnökök tömege” felesleges, hiszen belőlük soha nem is lehet elnök. Az elnöki elnevezést is ellentmondásosnak tartotta a lap, hiszen „milyen tanácsban elnököl az ügyészség vezetője?” A végső megállapítás szerint „a bírói és ügyészi kar kevesebb címmel is beérmé, ha több megélhetési valószínűséget remélne”.¹²³

A javadalmazás elégtelensége miatt – amely alapvetően a folyamatos pénzromlásból fakadt – az OBÜE sürgette a törvény módosítását: így javasolta a fizetési fokozatokban töltendő várakozási idő rövidítését, az ebben részesülhetők arányának 50%-os megállapítását, a mellékilletmények (pl. napidíj) más állami tisztviselőktől önálló megállapítását.¹²⁴

A kormányzat meghatározott juttatásokkal is gondoskodni kívánt az állami szolgálatban állókról.

Ennek keretében az 1921:XLVI.tc. 1.§ (7) bekezdése felhatalmazta a kormányt, hogy az állami tisztviselők (nyugdíjasok, családtagok) részére gyógyke-

¹²⁰ IK. 1921/7. 497–498. p.

¹²¹ SOWIX: *A kir. ítélőbírák és kir. ügyészek statusáról*. 144. p. JK. 1920/18.

¹²² IK. 1921/10. 741–742. p.

¹²³ A tömegkinevezés 151. p. JK. 1921/19.

¹²⁴ A bírói és ügyészi státustörvény reformja 95. p. JK. 1922/11.

zelési költségeik fedezésére a népjóléti és munkaügyi miniszter kezelése alá tartozó Országos Tisztviselői Betegsegélyezési Alapot (OTBA) létesítsen. Az alap fedezetét részint a költségvetés, másrészt az igényjogosultak készpénzben kapott járandóságainak 2%-át kitevő járulék biztosította.

A kormány 1921. október 23-i ülésén foglalkozott az OTBA létesítésével, és felhívta az illetékes minisztert az állami tisztviselők gyógykezelésére vonatkozó rendelet kibocsátására. Az alap 1923-ban meg is kezdte működését.¹²⁵

A társadalmi konszolidációt kívánta szolgálni az a jogalkotás, amely különböző magatartásokat bűncselekménnyé nyilvánított, illetve a büntetőeljárást egyszerűsítette. Az új jogi szabályozás szükségességét a zaklatott társadalmi, gazdasági viszonyokból fakadt bűnözés, az állami bevételek forrásainak zavarai, a folyamatos pénzromlás, az ezeket előidéző vagy fokozó magatartásokkal szembeni fellépés indokolta.

A kodifikáció közvetlen hatást gyakorolt az ügyészség tevékenységére, növelve feladatait, bővítve hatáskörét. Tapasztalataik alapján az ügyészi szervek is szükségesnek tartották a megváltozott viszonyokhoz idomuló jogalkotást. Az infláció büntetőjogi következményeként indokoltnak vélték a vagyon elleni bűncselekmények értékhatárának felemelését, mivel „nagyobb és állandóbb teherrel fenyeget az érték emelkedések folytán a lopásoknak az értékre való tekintettel törvényszéki hatáskörbe tartozó nagy esetköre”. Mint egy ügyészségi jelentés megállapította, a pénz romlása miatt „egy libának ellopása, néhány kilogramm búzának vagy lisztnek elsikkasztása” e bíróságra tartozó bűncselekményt képezett.¹²⁶ (Az értékhatár felemelését az 1921:XXVIII.tc. meg is tette.)

A büntetőjogi kodifikációk alapvető okát hűen világítja meg „Az árdrágító visszaélésekről” szóló 1920:XV.tc. általános indokolása, amely szerint „a háború szerencsétlen kimenetele után kitört forradalmak, s az ellenséges megszállás [...] gazdasági életünket rendes menetéből teljesen kilendítették és normális rendjéhez való visszatérése elé egyelőre leküzdhetetlen akadályokat állítottak”. Ilyen körülmények között is azonban „a büntető rendelkezéseknek nem lehet hivatásuk, hogy a gazdasági élet bajait orvosolják; [...] kizárólag azok ellen az erkölcsileg is elítélendő bűnös visszaélések ellen fordulnak, amelyek gazdasági életünk hiányait [...] bűnösen fokozzák”.

Az e törvény végrehajtására 1920. július 21-én kiadott 5950.ME rendelet alapján a törvényszékeknél és nagyobb járásbíróságoknál uzsorabíróság került felállításra, amely mellett a közbírói feladatokat a főügyész által kijelölt ügyész látta el.¹²⁷

¹²⁵ SOÓS LÁSZLÓ (szerk.): *Minisztertanácsi ülések napirendi pontjai 1867–1944*. PC CD-ROM Magyar Országos Levéltár – Arcanum Digitéka.

¹²⁶ Kaposvári Ü. 1921.E.35/1.; Pécsi Főü. 190/1923.fü. IM Ált. ir. MOL K.579. 561.cs.

¹²⁷ RT: 1920/1. 327–336. p.

A 15.§ az ilyen ügyekben a nyomozást és vizsgálatot kizárta. Az eljárás során az ügyész a vizsgálóbíró megillető jogkört gyakorolta, intézkedései ellen – az előzetes letartóztatás kivételével – jogorvoslatnak helye nem volt. Mihelyt a tényállást „kellően felderítve” látta, vádindítványt nyújtott be a bírósághoz, amely ellen kifogással élni nem lehetett.

Az eljárások nagy száma miatt azonban az igazságügyminiszter 41.508/1922. szám alatt utasította az ügyészségeket, hogy a „jelentéktelen és a közre kihatással nem bíró apróbb árdrágítási ügyek megszüntetése mellett [...] azokra az ügyekre fordítsanak nagyobb gondot, amelyek a közrendnek nagyobb megrázkódtatását vonták maguk után”, s ezekben igyekezzenek a „törvény szigorúságát alkalmaztatni”.¹²⁸

Az állami bevételek fokozása, behajtása és védelme érdekében is több anyagi és eljárási jogi rendelkezés született.

Ezek közül „A több egyenesadóra és a közadók kezelésére vonatkozó törvényes rendelkezések módosításáról és kiegészítéséről” szóló 1920:XXIII.tc. 105.§-a új jogkört adott az ügyészségnek. A pénzügyigazgatóság bárkit személyes megjelenésre kötelezhetett avégből, hogy adóügyében felvilágosítást adjon vagy vallomást tegyen. Ha viszont valaki ismételt szabályszerű idézés dacára sem tett eleget kötelezettségének, a pénzügyigazgatóságnak (adófelügyelőnek) jogában állt a királyi ügyészhez fordulni a Bp. 131.§-a szerinti elővezető parancs „kieszközlése” végett.

A bevételek biztosítása érdekében – az addigi kihágási szabályozással szemben – az 1920:XXXII.tc. az államkincstár megkárosítására irányuló magatartásokat, mint adócsalást, büntetetté és vétségévé nyilvánította.

Az e bűncselekmények miatti eljárásokra a Bp. szabályai voltak az irányadók. Adócsalási ügyben az törvényszék járt el, amelynek területén a veszélyeztetett adó- vagy egyéb köztartozás megállapítására, beszedésére jogosított pénzügyigazgatóság székhelye volt. Ez általában egybeesett a törvényszékekével.¹²⁹

A 12.§ szerint a királyi ügyészség az adócsalás miatt tett feljelentést az illetékes pénzügyigazgatóságnak (adófelügyelőnek, központi díj- és illetékkiszabási hivatalnak) küldte meg a nyomozás teljesítésére.

Új büntetőjogi szabályozást jelentett a nemzeti valuta és az állam pénzügyi érdekeinek védelme érdekében „A fizetési eszközökkel elkövetett visszaélésekről” szóló 1922:XXVI.tc. is. Az ennek hatálya alá eső büntettek és vétségek a Budapesti Büntető Törvényszéknél szervezett uzsorabíróság kizárólagos illetékességébe tartoztak. Az eljárás során a királyi ügyészséget szakkérdésben a pénzügyminiszter megbízottja támogatta. E törvény eredményeként a Budapesti

¹²⁸ Pécsi Főú. 190/1923.fü. IM Ált. ir. MOL K.579. 561.cs.

¹²⁹ A trianoni államterületen 22 pénzügyigazgatóság (Budapest, Budapestvidék, Balassagyarmat, Debrecen, Eger, Győr, Gyula, Kaposvár, Komáromújváros, Makó, Miskolc, Nyíregyháza, Pécs, Sátoraljaújhely, Sopron, Szeged, Székesfehérvár, Szekszárd, Szolnok, Szombathely, Veszprém, Zalaegerszeg) és 2 kirendeltség (Baja, Kecskemét) működött, Magyarország tisztii cím- és névtára. Bp., 1927. 91–103. p.

Királyi Ügyészségen külön osztály került felállításra a valutaügyekben való eljárásra.¹³⁰

A gazdasági rend megteremtésével kapcsolatos jogalkotáson túlmenően törvények születtek a társadalmi rend védelmére, valamint hatásosnak és olcsóbbnak tartott büntetés alkalmazására is.

A háború utáni eseményekre, a forradalmakra reagálva hangsúlyossá vált a hatalom fokozott oltalmának igénye, melynek „Az állami és társadalmi rend hatályosabb védelméről” szóló 1921:III.tc. tett eleget. Megalkotására indokolása szerint azért került sor, mert a „háború elvesztését követő idők szomorú eseményei beigazolták, hogy gondoskodnunk kell oly jogszabályokról, amelyek alkalmasak arra, hogy a jelen kor felforgató eszméitől félrevezetett elemeket visszariasszák az állam és társadalom fennálló törvényes rendjének jogellenes megtámadásától”.

Mivel az évtizedekkel korábbi Csemegi-kódex szabályai nem mindenben feleltek meg az „újabb kor megváltozott követelményeinek”, ezért a szabályozás új tényállások alkotásával a hiányokat kívánta pótolni azért, hogy a fennálló államrendet a „jogellenes úton haladó bármiféle felforgató törekvéssel szemben kellő védelemben részesítse”.

A törvény 12.§-a az ezen bűncselekmények miatti eljárásokat az ítélőtáblák székhelyei szerinti törvényszékekhez utalta, megnövelve az ottani ügyészségek feladatait. A törvény szerinti bűncselekmények eseteiben a terhelt távolléte a vád alá helyezést, a tárgyalást és az ítélethozatalt nem gátolta.

A bűnözés megtörését kívánta szolgálni „A vagyon, az erkölcsiség és a személyiség hatályosabb büntetőjogi védelméről” szóló 1920:XXVI.tc., mivel „a törvénytisztelet csökkenése és a bűncselekmények elszaporodása mind fenyegetőbb méreteket” öltött. Indokolása szerint a rögtönbíráskodáson túl szükségessé vált olyan törvényhozási intézkedés is, amelynek „segélyével feldúlt viszonyaink helyreállítását, s a társadalmi és jogrend konszolidációjának folyamatát siettetni, és a ma még sajnosan nélkülözött egyensúly állapotot megvalósítani lehet”.

Ezért a személy- és vagyonbiztonságot, valamint a közellátást súlyosan veszélyeztető cselekményeknél a törvény 1.§-a lehetővé tette botbüntetést kiszabását, pl. a szemérem, az élet elleni bűntettek, a lopás, rablás, zsarolás, orgazdaság, csalás, az árdrágító visszaélés büntetési, az uzsora vétségének eseteiben.

Az indokolás kihangsúlyozta, hogy ez a szankció „a szabadságvesztésbüntetést is nélkülözhetővé teszi, és ehhez képest az ezidő szerint túlsúlyolt büntető intézeteink további megterhelésének elkerülésére is alkalmas”.

¹³⁰ 1611/1937.IM.IV. BFL VII.17.a. 1.d.

A 4.§ szerint a botozást a bíróság és az ügyészség képviselője, s a hatósági orvos jelenlétében az ügyészség vezetője által kijelölt fogházor a nyilvánosság kizárásával hajtotta végre. A végrehajtásra kibocsátott 36.300/1920.IM rendelet szerint az ütések a deresen fekvő elítéltnak „csupán alsónadrággal és inggel borított ülő részét” érhatték.¹³¹

Az 1920. szeptember 29-én kihirdetett törvény hatálya az azonnali életbelépésétől számított egy évre szólt, de azt – Zsitvay Tibor későbbi igazságügyminiszter visszaemlékezése szerint – ténylegesen nem alkalmazták.¹³²

A rendkívüli időszak viszonyai megkövetelték a büntető igazságszolgáltatás egyszerűsítését, amelyet az 1921:XXIX.tc. tett meg. Ez az addigi hazai eljárási elvektől és megoldásoktól eltérő új intézményeket vezetett be, megnövelve az ügyészség jogkörét.

A törvény általános indokolásában megállapította, hogy az igazságszolgáltatás „mai állapotában a gyors és hatályos megtorlás követelményeinek kielégítő mértékben eleget tenni nem képes. Általános a panasz, hogy a büntető bíróságok túl vannak terhelve, s emiatt a bűncselekmények megtorlása nem történhetik azzal a gyorsasággal, amely szükséges ahhoz, hogy a büntetés a bűncselekményt nyomon kövesse”. Ezért „a bűnvádi per menetét kell a kisebb jelentőségű, de tömegesen előforduló ügyekben egyszerűbbé, kevesebb szakból állóvá és ezzel gyorsabbá tenni”.

A kitűzött célt a törvény az előkészítő eljárás megrövidítésével és az egyesbíráskodás kiterjesztésével kívánta elérni.

Ennek érdekében az 5.§ feljogosította az ügyészséget a nyomozás teljesítésére, melynek során tett intézkedései ellen a törvényszék vádtanácsához lehetett előterjesztéssel élni.

Az indokolás szerint ennek révén a királyi ügyészség közvetlen eljárásával szerezheti meg azt a tájékozódást, amely „nélkül a vádemelés kérdésében megnyugvással határozni nem tud”. Azok a tapasztalatok, amelyek a gyorsított bűnvádi eljárás szabályainak alkalmazása során felmerültek, ezt a felfogást megerősítették. A jogalkalmazók a Gybp. „szabályainak a bűnvádi eljárás körében általánosítását szükségesnek jelezték és javasolták, másrészt pedig a királyi ügyészség közvetlen nyomozó tevékenysége ellen komoly panasz nem merült fel”.

Azonban a vádhatóság „ily tevékenysége egyéb feladatai mellett csak kivételes lehet”, mert „személyzetének oly mértékű szaporítása, amely mellett minden nyomozást a királyi ügyészségek tagjai teljesíthetnének, leküzdhetetlen pénzügyi nehézségekbe ütköznék, de nem is volna szükséges.”

¹³¹ IK. 1920/10. 659. p.

¹³² Zsitvay Tibor emlékiratai – Magyarország 1921–1941. Bp., 1999. 283. p.

Az indokolás megállapította, hogy a nyomozások nagy részét a rendőri szervek végzik, s közreműködésük az eljárás kezdő szakában nem is nélkülözhető. Viszont szükséges, hogy az „ügyészség irányító jogköre minél teljesebb mértékben érvényesüljön”. Ha fokozódik a közvetlen befolyás a nyomozásokra, megnyílik a lehetősége annak is, hogy az ügyészség „kellő időben érvényesíthesse azokat a szempontokat, amelyeket adott esetben a vád emelésénél irányadóknak tart”. Ennek eredményeként el lehet kerülni a nyomozásoknak az előkészítő eljárás elhúzódását eredményező gyakori kiegészítését is.

A törvény 6.§-a a legalitási elvet áttörve utat nyitott az opportunitás érvényesülésének. Ha az eljárás kizárólag a 2.§-ban meghatározott, a törvény életbelépése előtt elkövetett bűncselekmények (testi sértés, lopás, sikkasztás, csalás büntette, ezekkel kapcsolatos orgazdaság, illetve bűnpártolás) miatt folyt, akkor az ügyész főügyési hozzájárulással a nyomozást akkor is megszüntethette, ha „meggyőződése szerint a cselekmény igen csekély jelentőségű, a közérdeket számbavehetően nem sérti, és a terhelt egyénisége s életviszonyai, különösen pedig a bűncselekménnyel okozott sérelem jóvátételére irányuló törekvése alapot nyújtanak arra a reményre, hogy az eljárás megszüntetése a terheltet újabb bűncselekmény elkövetésére ösztönözni nem fogja”.

Az opportunitás érvényesítési lehetőségét az indokolás azzal magyarázta, hogy enélkül az ügyészség helyzete csak igen kis mértékben javulna. Így módot kellett adni arra, hogy az addigi törvényes okokon felül az ügyészség „akkor is mellőzhesse a vádemelést, amikor azt a közérdek nem okvetlenül kívánja. Csak ily módon látszik elérhetőnek, hogy az oly régi ügyek tömegétől, amelyek a közérdeket számbavehetően nem sértik, a büntető igazságszolgáltatás szervei körülményesebb eljárás nélkül megszabaduljanak és munkaerejüket a jelentős bűnügyek gyors elintézésére fordíthassák”.

Arra nézve, hogy valamely bűncselekmény a „közérdeket mikor érinti számbavehetően, általános elv fel nem állítható”. Így az „eset körülményeihez képest lehet csak megállapítani, vajjon a megtorlás elmaradása milyen hatást gyakorolna a társadalom érdekeire és a közfelfogásra”. Azonban annak biztosítására, hogy az opportunitás alkalmazása a „legnagyobb körütekintéssel, a lényeges szempontok minden irányú mérlegelésével és a közérdeknek teljes megóvásával történjék”, szükségessé vált a főügyési hozzájárulás kikötése.

A törvény 8.§-a a gyors eljárást kívánta biztosítani azzal, hogy „tettenkapás” esetén az ügyészség a terheltet nyomozás nélkül, vádirat mellőzésével, három napon belül a törvényszék elé állíthatta tárgyalás végett. Ilyen esetben a tanúk, szakértők megidézéséről, elővezetéséről az ügyész gondoskodott, a főtárgyaláson pedig a vádat szóban terjesztette elő.

Ha vádemelésre került sor, akkor a 2.§ szerint a törvényszék egyesbíróként járt el, amennyiben a vád tárgya a fent már említett bűncselekmény elkövetése volt. Az ilyen ügyekben a vádiratnak csak a Bp. 255.§ 1. és 2. pontjaiban megjelölt adatokat (a terhelt nevét, annak megjelölésével, hogy fogva van-

e, és a vád tárgyává tett bűncselekmény megjelölését) kellett tartalmaznia. A 10.§ a vádirat elleni kifogást kizárta.

A 12.§ lehetőséget adott a tárgyalásnak a törvényszék székhelyén kívüli megtartására, ha ezzel – a közlekedési viszonyokra, a kitűzendő ügyek vagy a megidézendők nagy számára, illetve más fontos körülményre tekintettel – a bűnügyi költséget, s a megidézettek idővesztését lényegesen lehetett csökkenteni.

Az 1921. július 15-én kihirdetett törvény hatálya eredetileg három évre szólt. A kedvező tapasztalatokra figyelemmel azonban az 1924:XVII.tc. 6.§-a az alkalmazhatóságát meghosszabbította. (A törvény hatását a későbbiekben a büntető igazságszolgáltatás egyes kérdéseinek szabályozásáról szóló 1928:X.tc. indokolása akként méltatta, hogy „az 1921:XXIX.tc-nek a bűnvádi eljárást egyszerűsítő és gyorsító rendelkezései megszüntették azt a szomorú állapotot, amelybe az első fokú büntető bíróságok kerültek a háború, a forradalmak és az azokat követő rendkívüli viszonyok következtében”).

Az ügyészség számára azonban az előnyökön túl e törvény alkalmazása terhet is jelentett, mivel a székhelyen kívüli és a megnövekedett számú, egyes bírák által tartott tárgyalásokon el kellett látni a vádképviselést.¹³³

A rendkívüli körülmények miatt évekig szünetelt, illetve akadozott statisztikai adatszolgáltatás 1921-ben vált ismét teljessé. Ebben az évben, majd 1922-ben 67.843, illetve 82.385 törvényszéki hatáskörbe tartozó ügyben került sor nyomozásra. Ezek az eljárások az adott években 86.760, illetve 122.435 főt érintettek. A bűnügyek nagy többségét a lopások és testi sértések tették ki.

Ehhez képest az utolsó békeévben, 1913-ban 120.480 személlyel szemben indult eljárás törvényszéki hatáskörbe tartozó bűnügyekben. Figyelemmel arra, hogy a békeszerződéssel megcsonkított államterület lakossága kb. 60%-kal, 18,2-ről 7,6 millióra csökkent, ez a bűnözés hatalmas arányú növekedését jelentette. A kormány szerint a statisztika számai a „kriminalitás súlyos bizonyítékait” mutatták. A bűnözés alapvető okának a háború és az azt követő időszak válságaiból fakadt „erkölcsi romlást”, továbbá a „szomorú gazdasági helyzetet” tartották, amelynek javítása a következő évek feladatává vált.¹³⁴

Az 1914-ben kezdődött viharos időszak jogi befejeződését az 5230/1922.ME rendelet jelentette, amely azév július 26-ával megszüntette a kivételes hatalmat.¹³⁵ A háború és az azt követő forradalom, ellenforradalom zavarainak befejeződésével, a politikai viszonyok megszilárdulásával, a magyar állam nemzetközi helyzetének rendezésével, a megtorlások befejeződésével, a jogrendszer alakításával a társadalom és annak intézményei a konszolidáció útjára léptek.

¹³³ Pécsi Főú. 468/1922.fü. IM Ált. ir. MOL K.579. 561.cs.

¹³⁴ A Magyar Királyi Kormány 1919–1922. évi működéséről és az ország közállapotairól szóló jelentés és statisztikai évkönyv. Bp., 1926. 361–362. p.

¹³⁵ RT. 1922. Bp., 1923. 174. p.

Összefoglalás

A 1871:XXXIII. törvénnyel létrehozott királyi ügyészség történetének viharos korszakát jelentette az I. világháborút követő időszak. A forradalmi-ellenforradalmi idők, a külső, belső harcok, az ország területének idegen megszállása, majd a trianoni békeszerződéssel való megcsonkítása a magyar társadalom és állam békés fejlődését megtörték. Ezek a körülmények alapvetően befolyásolták az igazságszolgáltatás, s annak részeként az ügyészségnek a működését.

A Tanácsköztársaság 1919. augusztus 1-jei bukását követően hatalomra került kormányok a régi állami és társadalmi rend restaurálása során helyreállították a kommunista diktatúra által korlátozott ügyészségek működését. Az állam erőszakszerveit, így az ügyészséget is az előző politikai rendszer szereplői elleni megtorlásra használta fel a kormányhatalom. A magyar joghatóságot azonban korlátozta az ország területének nagy részét megszálló román hadsereg. A meg nem szállt területen a budapesti kormánytól függetlenül tevékenykedett, s jogon kívüli megtorlást végzett a magyar Nemzeti Hadsereg.

Ilyen körülmények között tevékenykedett a gazdaságilag is tönkrement országban, a közbiztonság teljes romlása idején az irányadó jogszabályok szerint az ügyészség. Ennek személyzetével szemben is igazolási, s esetenként büntető eljárásokra került sor a forradalmak idején tanúsított magatartásuk miatt.

Az 1920-tól kezdődő bel- és külpolitikai konszolidáció eredményeként 1921 végére megszűnt a megtorlás büntető politikája. Az ügyészség a klasszikus bűnvádi eljárást egyszerűsítő, az opportunitás elvének is teret adó új törvényi lehetőségek felhasználásával járhatott el a megnőtt kriminalitással szemben.

A trianoni békeszerződéssel megcsonkított országban az igazságügyi szervezet új területi elrendezésére is sor került: az addigi 11-gyel szemben 5 főügyészség, illetve 64 ügyészséggel szemben 23 maradt a kisebb országban. Az elszakított országrészekből elmenekült bírákat, ügyészeket alapvetően alkalmazta a kormányzat, amelynek eredményeként a kisebb államterületen többen szolgáltak.

A konszolidáció idején a kormányzat újrarendezte az igazságügyi személyzet jövedelmi viszonyait, továbbá gondoskodott társadalombiztosítási ellátásaik növelésének lehetőségéről is.

LÁSZLÓ NÁNÁSI

UNGARNS STAATSANWALTSCHAFT WÄHREND DER ZEIT DER KONTERREVOLUTION UND DER KONSOLIDIERUNG (1919-1922)

(Zusammenfassung)

Für die durch das Gesetz des Jahres 1871 Nummer XXXIII. geschaffene königliche Staatsanwaltschaft bedeutete der dem ersten Weltkrieg folgende Zeitabschnitt eine stürmische Geschichte. Die revolutionären-konterrevolutionären Zeiten, die internen und externen Kämpfe, die fremde Besatzung des Landes, dann die Verstümmelung durch den Trianoner Friedensvertrag haben die friedliche Entwicklung der ungarischen Gesellschaft und des Staates abgebrochen. Diese Umstände haben die Justiz, und dadurch auch die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft grundsätzlich beeinflusst.

Nach dem Sturz der Räterepublik am 1. August 1919, haben die an die Macht gelangten Regierungen die von der kommunistischen Diktatur beschränkte Tätigkeit der Staatsanwaltschaft im Laufe der Wiederherstellung der alten staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung wieder hergestellt. Die Machtinstitutionen des Staates, so auch die Staatsanwaltschaft, wurden von der Regierung zur Vergeltung an den Beteiligten des früheren politischen Systems benutzt. Die ungarische Rechtsprechung war aber durch das den größten Teil Ungarns besetzt haltende rumänische Heer begrenzt. In den nicht besetzten Gebieten war die ungarische Nationale Armee, unabhängig von der ungarischen Regierung, tätig, und übte außerrechtliche Vergeltung.

Unter solchen Umständen – in einem wirtschaftlich zugrunde gegangenen Lande, während der Zeit der totalen Verschlechterung der öffentlichen Sicherheit – war die Staatsanwaltschaft ihrem gesetzlichen Auftrag entsprechend tätig. Gegenüber deren Personal kam es manchmal wegen ihres Verhaltens zur Zeit der Revolution zu Bestätigungs- und zeitweise auch zu Strafprozessen.

Infolge der Errungenschaften der ab dem Jahr 1920 beginnenden in- und auswärtigen politischen Konsolidation, hörte die Strafpolitik der Vergeltung Ende des Jahres 1921 auf. Die Staatsanwaltschaft durfte gegenüber der gestiegenen Kriminalität unter Benutzung der neuen gesetzlichen Möglichkeiten vorgehen, die das klassische Strafverfahren vereinfachten, und dem Prinzip der Opportunität Raum boten.

In dem durch den Trianoner Friedensvertrag verstümmelten Land kam es zur neuen territorialen Ordnung der Justiz: 5 statt der bis dahin bestehenden 11 Oberstaatsanwaltschaften, und 23 statt der 64 Staatsanwaltschaften sind im

kleinerem Land geblieben. Die Regierung stellte grundsätzlich die aus den abgetrennten Landesteilen geflüchteten Richter und Staatsanwälte an, weshalb in dem kleineren Staatsgebiet mehr Justizangehörige Dienst taten.

Während der Zeit der Konsolidierung hat die Regierung die Einkommensverhältnisse des Justizpersonals neu geregelt, und für die Möglichkeit der Erhöhung der Sozialversicherung gesorgt.

OROSZ NÓRA NATÁLIA

A locatio conductio és a közbeszerzési gyakorlat az ókori Rómában

I. Bevezetés

A modern társadalom gazdasági életében egyre nagyobb szerepet játszó közbeszerzési gyakorlat alapjai már az ókorban is tetten érhetők. A téma feldolgozására Cicero Verres elleni második beszédének egyik epizódja, a Castor templom fenntartási munkálatai motiváltak.

Dolgozatomban számos vitás jogi kérdés ismertetése mellett részletesen kitérek a *locatio conductio* (bérlet) – elsősorban a Cicero-szövegben releváns *locatio conductio operis* (műbérlet, vállalkozás) – elméleti és gyakorlati bemutatására, továbbá a jogi terminus technicusok lexikai elemzésére. Vizsgálódásom a Digestából, továbbá Gaius Institutioiból merített jogi források mellett számos irodalmi és epigráfiai műre is kiterjed. Igyekszem széleskörűen ismertetni a hazai és a nemzetközi szakirodalmat, és felhasználni az eddigi kutatómunkák eredményeit.

Bevezetésül vessünk egy pillantást a Castor templomra: hol állt és miért volt fontos az ókori Rómában ez az épület? Cicero érvelése azt sugallja, hogy tudatosan emelte ki ezt a korrupciós botrányt Verres számos hasonló ügye közül. Valószínű, hogy a templom kultikus és politikai jelentősége érzelmileg befolyásolni tudta az esküdteket a tárgyalás folyamán.

II. A Castor templom fenntartási munkálatai

1. Mitológiai háttér

A Castor és Pollux templom, illetve annak maradványai Rómában ma is központi helyen, a *Forum Romanum*on állnak.

A Dioszkuroszok a görög mitológiában Léda iker-fiai, spártai királyfiak. Apjuk Zeusz, illetve Léda férje, Tündareosz volt. Nevük jelentése: Zeusz-fiak,

mert nővéreikhez, Helenéhez és Klütaimnésztrához hasonlóan egyiküket, Polüdeukészt (lat. Pollux) Zeusz nemzette, aki ezért halhatatlan lett, míg Tündareosz fia, Kasztór (lat. Castor) halandónak született.¹

A származásukból eredő különbözőségein túl Homérosz Polüdeukészt ökölvívó tudományával, míg Kasztórt felülmúlhatatlan kocsihajtó képességével és a vad lovak megfékezésében való kiválóságával jellemzi. Cicero idejében hivatalosan *aedes Castoris*nak nevezték a Dioszkuroszok templomát. Rómában egy legenda őrzi a spártai királyfiak kultuszát, miszerint a Regillus-tavi csatában (Kr. e. 496.) sikeres fegyveres segítséget nyújtottak, és Rómába vitték a győzelmi hírt.²

2. A tényállás³

Az *aedes Castoris* fenntartási munkálataival a *censorok* Kr. e. 85-ben P. Iuniust bízták meg. Röviddel ezután a vállalkozó elhunyt, és örököse a gyámság alá kerülő két éves fiúgyermeké lett. Egy szenátusi rendelet szerint a fenntartási és javítási munkálatokat C. Verres és P. Caelius *praetorok*nak kellett ellenőrizniük és megítélniük. A *consulok* Kr. e. 75-ben ugyan új szerződéseket kötöttek, de a még nem ellenőrzött épületeket az azzal megbízott *praetorok*nak, Verresnek és Caeliusnak kellett átvenniük. Az elvégzendő munka magában foglalta az oszlopok régi vakolatának eltávolítását és azok újrafestését.⁴ Haboniust is bevonták a munkálatokba, aki véletlen (*casu*) – az apa végrendelete szerint – a kiskorú Iunius gyámja volt.⁵

Később a vállalkozó, Habonius teljesítette a tőle elvárt követelményt: *ipsum templum omni opere esse integrum*⁶, azaz hogy „maga a templom az összes

¹ *Antik Lexikon*. (szerk. Szepesi Erika) Corvina. Budapest, 1993. 132.

² J. B. METZLER: *Der Kleine Pauly II.*, Aachen, 1979. 92–93.

³ A bonyolult tényállásban a következő személyek szerepelnek: Iunius senior – L. Sulla és Q. Metellus *consulok*; Iunius iunior – C. Octavius és C. Aurelius *consulok*; L. Marcius és M. Perperna *censorok*; L. Habonius – C. Verres és P. Caelius *praetorok*; C. Mustius, a gyámolt mostohaapja; M. Iunius, a gyámolt nagybátyja; P. Titius / M. Marcellus / L. Habonius, a gyámok; Chelidon *meretrix*, Verres ágyasa. in: G. KRÜGER: *Reden gegen Verres*. Reclam Universal-Bibliothek, Ditzingen 1994.

⁴ Cic. in Verr. II. 1, 55, 145: *Etenim quid erat operis? Id quod vos vidistis; omnes illae columnae, quas dealbatas videtis, machina adposita nulla impensa delectae eisdemque lapidibus repositae sunt*. „Ugyanis mi volt a munka? Ez, amit ti láttatok; mindezek az oszlopok, amelyeket levakolva láttok, a mindenféle költség nélkül idehelyezett gép és a leemelt oszlopok, melyek ugyanezekre a kövekre visszahelyeztettek.” A Cicero-beszéd, a Digesta-helyek és a Puteoli-felirat magyar fordítása minden esetben Orosz Árpádné munkája.

⁵ Cic. in Verr. II. 1, 50, 132: *L. Habonio aedem Castoris tradi oportebat: is casu pupilli Iunior erat testamento patris: cum eo sine ullo intertrimento convenerat iani quem ad modum traderetur*. „A Castor templomot át kellett adni Haboniusnak: ő véletlen az árva Iunius gyámja volt, az apa végrendelete alapján. Vele minden veszteség nélkül megegyezésre jutott már (Verres), hogy milyen módon adja át (a templomot).”

⁶ Cic. in Verr. II. 1, 50, 132.

munkát tekintve ép legyen.” Verres az elkészült mű minőségi átvételénél (*probatio*) láthatta, hogy a sarkok a lehető legszebbre burkolt állapotban kerültek átadásra, minden új és ép volt.⁷ A *praetor* azonban mindenáron hibát keresett a vállalkozó teljesítésében: egyetlen kifogásként azt tudta felhozni, hogy az oszlopok nem merőlegesek, ezért nem megfelelő minőségűek. Cicero beszédének tanúsága szerint⁸ ugyanis Verres számára szégyenletes lett volna, ha egy ilyen nagy templom fenntartási munkálatai során nem tesz szert az építkezés elmaradásából, a *cautio* visszatartásából vagy a vesztegetésből származó jelentős haszonra. Habonius azzal védekezett, hogy a *lex contractus* csupán az oszlopok számáról rendelkezett, a merőlegesség feltétele nem szerepelt benne, hiszen ezzel el sem vállalta volna a munkát. Cicero Verres elleni beszédéből egyértelműen kiderül, hogy a vállalkozó nem volt felvértvezve egy méltánytalan átvételi eljárással szemben.

Ebben a szorult helyzetben a gyámok a kétéves gyermek védelmére sietettek. Közbenjárásuk azonban nem segített az árván. Úgy gondolták, a legegyszerűbb Verres ágyasát, Chelidont segítségül hívni, hogy a *praetort* rajta keresztül vesztegessék meg.⁹ Az ily módon felajánlott összeg azonban kevésnek bizonyult a *praetor* számára. *Non te pudet Verres, eius mulieris arbitratu gessisse praeturam?*, azaz „Nem szégyelled magad Verres, hogy ennek az asszonynak a kénye-kedve szerint viselted a *praetori* tisztséget?” – hangzik Cicero gúnyos vádjá.¹⁰ Ebben a szükséghelyzetben a gyámok úgy határoztak, magukra vállalták a *negotiumot*. Szerződést kötöttek Haboniusszal 200 000 *sestertius*ról¹¹, hogy tartsa vissza az újabb *licitatiot*.¹² Ebből az összegből ő átadott Verresnek 40 000 *sestertiust*, amit a *praetor* ismét kevésnek talált, ezért az árverést (*licitatiot*) haladéktalanul ki akarta írni. Verres a kiírásnál nem tartotta be a publicitás szokásos szabályait.¹³

⁷ Cic. in Verr. II, 1, 51, 133: *videt undique tectum pulcherrime laqueatum, praeterea cetera nova atque integra*. „ő maga (Verres) megy Castor templomába, megnézi a templomot, és látja, hogy azt mindenfelől a legszebben fedett kockás mennyezet borítja, ezen kívül minden más új és ép.”

⁸ Cic. in Verr. II, 1, 50, 132: *indignum isti videri coepit ex tanta aede tantoque opere se non opinum praeda, praesertim a pupillo, discedere* „méltatlannak kezdett látszani a számára, hogy egy ekkora templomból és egy ekkora munkából, különösen a gyámolt fiútól, ne zsákmánnyal gazdagon távozzon.”

⁹ PÓKECZ KOVÁCS A.: *Locatio conductio operis*. Diss. Pécs, 2006. 84.

¹⁰ Cic. in Verr. II, 1, 53, 140.

¹¹ Cic. in Verr. II, 1, 53, 140: *Cum Habonio tutore, quod erat vix HS quadraginta milium, transignit HS ducentis milibus. Defert ad istum rem Habonius: ut sibi videatur, satis grandem pecuniam et satis impudentem esse*. „Ami alig volt 40 000 *sestertius*, azt Habonius gyámmal 200 000 *sestertius*ért végzik el. Habonius előterjesztést tesz erre a dologra, hogy számára ez úgy tűnjék, hogy ez elég nagy és szégyentelen összeg.”

¹² P. PIELER: *Römisches Vergaberecht*. in: FS Krejci I, Wien, 2001. 1491.

¹³ Cic. in Verr. II, 1, 54, 141: *Iste vero non procrastinat; locare incipit non proscripta neque edicta die, alienissimo tempore, ludis ipsis Romanis, foro ornato*. „Ő (Verres) pedig nem halasztja el, hanem elkezdí bérbe adni (a Castor-templom munkálatait), nem az előírt és meghirdetett nap-

A *censorok* gazdasági tevékenységüket *licitatio* és szerződéskötés útján fejtették ki. A *censori locatio* tárgyainak mindegyike, azok lajstroma alapján, a *tabulae censoriae*, az ismertté tétel napját megelőző napon kifüggesztésre került a *forumon*. A *locationak* a *leges censoriae*ben megnevezett feltételeit elsősorban a szerződő felek kötelezettségei és az őket megillető jogok jelentették, melyek között speciális szerződési normák szerepeltek a *licitatio*s eljárás egyes tárgyait nézve.¹⁴

Verres az eljárásból kizárta a *pupillust* és mindenki mást, aki korábban szerződő partner volt. Cicero ezt jogtalannak ítéli meg, ugyanakkor kifejti, hogy a *praetor* meg sem próbálta palástolni tetteit:

(*Improbe verum callide*); *nihil ab isto vafrum, nihil veteratorum expectavit; omnia aperta; omnia perspicua reperientur, impudentia, amentia, audacia.*¹⁵ Azaz „(gonoszul, valójában ravaszul); tőle semmi ravasz és agyafúrt dolgot ne várjatok; minden nyíltan és átláthatóan napvilágra kerül, a szégyentelenség, az örület és a vakmerőség”.

A fenntartási munkálatokat tehát az egyedüli, konkurenciával nem rendelkező ajánló, Habonius kapta meg. Cicero magyarázatában¹⁶ a *locator opus* a vállalkozás létrejöttére utal, amit a város (a római nép) kötött azzal a vállalkozóval, aki a munka megfelelő határidő alatt történő elvégzéséhez a legkedvezőbb feltételeket nyújtotta, és a hibátlan teljesítésre biztosítékot adott (*praedibus et praediis populo cautum est*), azaz kezes állítást, ingatlant kötött le. A vállalkozótól megkívánták a hozzáértést (*peritia*), a szakismeretet, a mesterség tudását.¹⁷ Az elkészített mű minőségi átvételére (*probatio*) pedig a megrendelő (*locator*), adott esetben a *praetor urbanus* vált jogosulttá, aki később az átvételt (*acceptio*) írásban rögzítette, majd kifizette a vállalkozó díját (*merces*).

Verres 560 000 *sestertius* (*merces*) ellenében rendelte meg Haboniustól azt a munkát, amit az eljárásból kizárt gyámok 40 000 *sestertius*ért végeztek volna el.¹⁸ Az *aedes Castoris* fenntartási munkálatait realisan ezért az összegért lehetett volna kivitelezni. A *praetor* nyilvánvalóan azt gondolta, hogy a konkurencia kizárásával egy jelentősen megnövelt összeg ellenében végeztetheti el a munkát. A haszonszerző természetesen maga Verres volt, hiszen őt illette a munka átadása után fennmaradó összeg.

ra, hanem a lehető legkevesbé megfelelő időpontban, a római játékok idején, a feldíszített fórumon.”

¹⁴ W. KUNKEL – R. WITTMAN: *Staatsordnung und Staatspraxis der Römischen Republik*. Die Magistratur. München, 1995. 447.

¹⁵ Cic. in Verr. II. 1, 54, 141.

¹⁶ Cic. in Verr. II. 1, 56, 142: *Locator opus id quod ex mea pecunia reficiatur; ego me refecturum dico; probatio futura est tua, qui locas; praedibus et praediis populo cautum est.* „A (fenntartási) munka (a vállalkozónak) bérbe adatik, ami a saját pénzemből lesz kifizetve. Kijelentem, hogy én végzem a helyreállítást, és a jövőbeli vizsgálat (*probatio*) a tiéd, aki azt bérbe adod. A birtokok és a kezesek által a nép számára biztosíték adatott.”

¹⁷ MOLNÁR I. – JAKAB É.: *Római jog*. Leges diligens. Szeged, 2008. 301.

¹⁸ Cic. in Verr. II. 1, 56, 144.

Az *opus* elvégzésének határideje december 1-jével lejárt, átadására azonban csak szeptember 13-án került sor. Az időtartam rövidege mindenki más számára lehetetlenné tette volna a teljesítést: *Diem praestituit operi faciundo Kalendas Decembris, locat circiter Idus Septembris; angustis temporis excluduntur omnes*. „Előre kitűz egy napot a munka elvégzésére: december 1-jét, bérbe adja (a munkát) körülbelül szeptember 13-án: az idő szűkössége miatt (a vállalkozásból) mindenki ki van zárva.”¹⁹

Habonius késedelembe esett a mű elkészítésében, de annak átadására sem december 1-jén, sem 5-én, sem 13-án nem kényszerítette senki: *Nemo Habonio molestus est neque Kalendis Decembribus neque Nonis neque Idibus; denique aliquanto ante in provinciam iste profiscitur quam opus effectum est*.²⁰

A *praetor* a teljesítésre megszabott határidő lejártá után négy évvel pótolta mulasztását: *Habonius opus in acceptum rettulit quadriennio post quam diem operi dixerat*.²¹

A vádbeszédből egyértelműen kiderül, hogy Cicero legfontosabb bizonyítéka Verres ellen az átvett munka számlakönyvbe történő bejegyzésének hiánya volt.²²

3. A vállalkozási szerződés rekonstrukciója

A szerződés (143.§ – 148.§) formulájának szövege elszórtan található meg Cicero Verres elleni vádbeszédében. A *lex contractus* számunkra releváns része a következőképpen rekonstruálható:

143.§ *Lex operi faciundo. Quae pupilli Iuni - C. Verres praetor urbanus addidit. Qui de L. Marcio M. Perperna censoribus – – socium ne admittito neve partem dato neve redimito.*

146.§ *Si quid operis causa rescideris, reficito. Qui redemerit satis det damni infecti ei qui a vetere redemptore accepit. Pecunia praesens solvetur. Hoc opus bonum suo cuique facito.*

148.§ *Rediviva sibi habeto.*

143.§ „Törvény a munka elvégzésére. Amely Iunius gyámolté – és C. Verres *praetor urbanus* hozzájárul – aki L. Marcius és M. Perperna²³ *censoroktól* – – (itt hiányos a szöveg, de feltételezzük, hogy a következő megszorítás a gyámolt-

¹⁹ Cic. in Verr. II. 1, 56, 148.

²⁰ Cic. in Verr. II. 1, 57, 149: „Habonius senki nem kényszerítette sem december 1-jén, sem 5-én, sem 13-án, és végül valamivel azelőtt távozott el a provinciába, mint ahogy a munka elkészült.”

²¹ Cic. in Verr. II. 1, 57, 149: „Négy évvel későbbi napot terjesztett elő a mű átvételére, mint amely napot a munkának (pontosabban a munka elvégzésének) mondott.”

²² R. M. THILO: *Der codex accepti et expensi im Römischen Recht*. MUSTER-SCHMIDT. Göttingen, 1980. 496.

²³ A német fordításban helytelenül Perperna szerepel, ld. KRÜGER: (fent lj. 3), 131.

ra nézve a két *censortól* származik) ne fogadjon társat, ne adjon és ne vállaljon részesedést.”

146.§ „Ha a munka során valamit megsemmisítesz, akkor azt helyre kell hoznod. Aki a munkát elvállalta, az tegyen eleget az okozott kárnak, annak jávára, aki a régi vállalkozótól azt elfogadta. A jelen összeg fiztessék meg. Ezt a munkát kinek-kinek jól végezd el.”

148.§ „A régi felhasznált (épület) anyagokat tartsd meg magadnak.”

A szerződésből egyértelműen kimutatható, hogy a munkálatok továbbadása egy másik vállalkozónak a mű rendeltetésszerű előállításánál ugyanúgy lehetséges volt, mint annak késedelmes vagy hibás teljesítése esetén. Ries szerint kevésbé tűnik valószínűnek, hogy épp az a vállalkozó, aki hibásan teljesített, a második kiírást is legálisan megpályázhatta volna.²⁴ Cicero viszont a szokásjogra hivatkozva gyakorinak tartja ezt a lehetőséget (*ubi illa consuetudo*).

A vállalkozást szerződészerűen kellett teljesíteni. A *conductor* viselte az *opus* rendeltetésszerű előállításnak bizonyítási terhét is.²⁵ A *probatio operis* a *lex contractus*nak megfelelően kellett végrehajtani. Vizsgálunk kell azonban az építési és az épület-fenntartási vállalkozás közbeszerzési gyakorlatát, amire dolgozatom utolsó részében kívánok részletesen kitérni.

Ifjabb Plinius²⁶ levelezésében²⁷ találunk egy hasonló horderejű példát a vállalkozó hibás teljesítésére. A Pliniusnak írt levél²⁸ szerzője egy félbehagyott színházépítési munkálatról tudósít Nicaeában, és utal az *opus* jelentős hiányosságaira. Az épület ugyanis megsüllyedt, melynek oka a vizenyős talaj, vagy a silány és málló építőkö lehetett.²⁹ A munkálatok hatalmas pénzüsszeget emésztettek fel. Nem dőlt el azonban, hogy befejezzék, lebontsák vagy félbehagyják a nicaeai színházat. A további felmerülő költségek fedezeteként a levél írója külön kitér a magánszemélyek hozzájárulásainak lehetőségére is.

²⁴ P. RIES: *Bauverträge im Römischen Recht*. Univ., Diss., München, 1990. 155. Adott esetben nem beszélhetünk hibás teljesítésről, hiszen Habonius a művet rendeltetészerűen állította elő.

²⁵ RIES: (fent lj. 24) 152.

²⁶ Caius Plinius Caecilius Secundus, ifj. Plinius (Novum Comum, Kr. u. 61. v. 62. – 113 körül): id. Plinius unokaöccse és fogadott fia, római hivatalnok és író, szónok és ügyvéd. Irodalmi írásai közül kilenc könyvben összefoglalt levelei (Epistulae) maradtak fenn. In: Antik Lexikon (fent lj. 1), 460.

²⁷ Ifjabb Plinius: *Levelek* (ford. Borzsák I. – Maróti E. – Muraközy Gy. – Szepessy T.), Európa, Budapest, 1981. 330.

²⁸ Plin. ep. 10, 39: „Uram, a nagy részben már felépült, de még befejezetlen nicaeai színház, amint értesültem (a kimutatásokat ugyanis még nem állították össze teljesen), több mint tízmillió *sestertiust* emésztett fel, és attól tartok, hiába. Tudniillik megsüllyedt, és hatalmas repedések támadtak rajta. Ennek oka vagy a vizenyős és süppedős talaj, vagy a silány és málló építőkö. Megfontolást érdemel, egyáltalán befejezzék-e vagy félbehagyják, vagy akár bontsák le. Mert nem hiszem, hogy a tartóoszlopok és támfalak, amelyekkel időnként megerősítik, olyan tartósak lesznek, mint amilyen költségesek. Ehhez a színházhoz sok minden járulna még magánszemélyek felajánlásából.”

²⁹ Ld. részletesen: a veszélyviselésről szóló rész.

A vizsgált Cicero-beszéd és a Pliniusnak írt levél ismeretében arra a következtetésre jutunk, hogy már a rómaiak is jól tudták: nem mindig az a legjobb ajánlattevő, aki az *opus* előállítását a legkisebb összegért vállalja. Ott pedig, ahol az a *conductor* kapja meg a megbízást, aki a legtöbbet kéri, érdemes a *locator* (ld. Verres *praetor*) eljárását etikai szempontból is megvizsgálni.

4. A jogi problémák

*Nam quid ego de cotidiano sermone querimoniaque populi Romani loquar, de istius impudentissimo furto seu potius novo ac singulari latrocinio? ausum esse in aede Castoris, celeberrimo clarissimoque monumento – quod templum in oculis cotidianoque aspectu populi Romani positum est.*³⁰ „Mit mondjak én a római nép mindennapi szóbeszédéről és panaszáról, ennek (Verres) igen szégyentelen lopásáról vagy inkább új és egyedülálló rablásáról? Hogy mit merészelt (elkövetni) a Castor templomban, ebben a sokat látogatott és igen híres műemlékben, amely templom a római nép szeme előtt és mindennapi látókörében helyezkedett el” – hangzik Cicero fővádja Verres *praetor* ellen. Az *aedes Castoris* fenntartási munkálatának jogi értelmezése szempontjából vitatott, hogy Cicero szóhasználatában a *furtum* jogi vagy retorikai összefüggésben értelmezhető-e. Paulus (D. 47, 2, 1, 3) szerint: *Furtum est contrectatio rei fraudulosa lucri faciendi gratia, vel ipsius rei, vel etiam usus eius possessionisve*. Azaz „a lopás egy dolog bűnös birtokbavétele haszonszerzés céljából, akár magát a dolgot, akár annak használatát, akár annak birtokát illetően”. Ez magában foglalja egy dolog valóságos elvételét (*furtum rei*), a használatlopást (*furtum usus*) és a birtoklopást (*furtum possessionis*). A *furtum rei* alatt sikkasztást, jogtalan elsajátítást és orgazdaságot értünk. A római jogi tankönyvek meghatározása szerint a lopás nem más, mint egy idegen ingó dolog bűnös megragadása (birtokba vétele) vagyoni haszonszerzési céllal.³¹ A Cicero-szövegben a *furtum* német fordításaként „Diebstahl”³² szerepel. A német római jogi tankönyvek az előbbinél szabatosabban határozzák meg a lopás bűncselekményét: „Furtum ist das heimliche Wegtragen der fremden beweglichen Sache.”³³

A vádbeszédből nem tűnik ki egyértelműen, hogy milyen jogi alapja volt annak, hogy Habonius átvette a javítási munkálatokat: egyidejűleg kötötték a szerződést vagy Habonius P. Iunius alvállalkozója³⁴ volt. Minden valószínűség szerint neki kellett a P. Iuniust követő vállalkozónak lennie, mert a szerződésben az áll: *socium ne admittito neve partem dato neve redimito*. Azaz: „ne fogadjon (P.

³⁰ Cic. in Verr. II. 1, 49, 129.

³¹ MOLNÁR – JAKAB: (fent lj. 17) 322.

³² KRÜGER: (fent lj. 3) 119.

³³ A lopás az idegen dolog titokban történő elvétele. in: M. KASER – R. KNÜTEL: *Römisches Privatrecht*. C. H. Beck, München, 2007. 193.

³⁴ A fővállalkozó felelősségét az alvállalkozó hibáiért a kiválasztással történt gondatlansággal okolták meg (*culpa in eligendo*). in: MOLNÁR – JAKAB: (fent lj. 17) 302.

Iunius, később Iunius gyámolt) társat, ne adjon és ne vállaljon részesedést”.³⁵ Mivel a munkát még nem adták át, a felelősség átszállt a következő vállalkozóra, aki az elődjétől a biztosítékokra is igényt tartott.

Hasonló kikötéssel találkozunk Cato A földművelésről című kézikönyvében (De agricultura Kr. e. 154.): *socium ne quem habeto, nisi quem dominus iusserit aut custos*.³⁶ A mű keletkezési idejéből arra következtethetünk, hogy már jóval a Castor templom építése előtt szokás volt megakadályozni a vállalkozó szabad társválasztását a munkavégzés során.

A vizsgált Cicero-szövegből, a közbeszerzési gyakorlatból és a szerződésekből egyértelműen kimutatható, hogy egy és ugyanazon vállalkozót ún. láncszerződések formájában hosszabb időre is meg lehetett bízni.³⁷

A későbbiekben a *locatio conductio* mint konszenzuális szerződés átfogó vizsgálata során külön kitérek a Verres elleni vádbeszéd azon aspektusára, ami az átvett mű számlakönyvbe történő bejegyzésének elmaradását, azaz az írásbeliség hiányának jelentőségét taglalja. További bizonytalanságra adhat okot az egyes jogi kifejezések téves terminológiai használata. A *locatio conductio operis* felelősségi kérdéseit, illetve a közbeszerzési eljárás során elkövetett visszaélések jogi vonatkozásait dolgozatom külön részeiben vizsgálom.

III. A *locatio conductio*

1. Dogmatikai egységkoncepció a szakirodalomban

A *locatio conductio* vizsgálata szempontjából fontos kérdés, hogy egy egységes jogintézménnyről beszélhetünk-e vagy annak három heterogén típusáról. Arangio-Ruiz híres tankönyvében³⁸ arra hívta fel a figyelmet, hogy a bérlet hármass felosztása, illetve az egyes típusokat jelölő fogalmak (*rei*, *operarum*, *operis*) sem Gaius Institutioiban, sem a Digestában nem találhatók meg.³⁹ Tanítványa, Brasiello⁴⁰ a *locatio conductio*t egy, a rómaiak által jól ismert, egységes szerződésnek minősítette. Közvetett módon támasztotta alá az egységkoncepciót Olivier-Martin⁴¹, aki abból indult ki, hogy a római jogászok számára a bérlet modern trichotómiája mint teoretikus felosztási szempont ismeretlen

³⁵ Cic. in Verr. II. 1, 56, 143.

³⁶ Cato, de agr. cult. 145, 3: A vállalkozónak ne legyen társa, csak az, akit a tulajdonos vagy a felvigyázó kijelöl. in: M. P. CATO: *A földművelésről*. (ford. Kun J., szerk. Kun J. – Maróti E.) Akadémia. Budapest, 1966. 248p.

³⁷ PIELER: (fent lj. 12) 1493. Ries szerint hibás teljesítés esetén ez kizárt (ld. 6. old.).

³⁸ V. ARANGIO-RUIZ: *Corso di Istituzioni di diritto romano*. Jovene, Napoli, 1921.

³⁹ ARANGIO-RUIZ: (fent lj. 38) 235–240., in: Pókecz Kovács: (fent lj. 9) 11.

⁴⁰ U. BRASIELLO: *L'unitarietà del concetto di locazione in diritto romano*. in: RISG NS 2 (1927), 529 pp. és NS 3 (1928), 1pp.

⁴¹ F. OLIVIER-MARTIN: *Des divisions du louage en droit romain*. in: RHD 15 (1936), 419–475.

volt⁴², és az antik források sem illeszthetők be maradéktalanul ebbe a sémába.⁴³ Művében azonban sugalmazza, hogy a hármasság hiánya nem jelenti azt, hogy a római jogtudomány nem jutott el a *locatio conductio* típusainak gyakorlati megkülönböztetéséig.⁴⁴ Az utóbbi évtizedekben sok neves kutató, köztük De Zulueta⁴⁵, Thomas⁴⁶, Kaser⁴⁷, Fiori⁴⁸, Biondi⁴⁹, Guarino⁵⁰, Volterra⁵¹, Thielmann⁵² és Schulz⁵³ tört lándzsát az egységkoncepció mellett. Mayer-Maly⁵⁴, Molnár Imre⁵⁵ és Alzon⁵⁶ azonban erős fenntartással kezelték a *locatio conductio* hármasság felosztásának elvetését. Niedermayer⁵⁷ a trichotóm elméletet képviselte, de dogmatikai szempontból nélkülözhetetlennek tartotta az egységkonceptiót, hiszen „abból kiindulva következtethetünk az egyes szerződéstípusok szinte azonos jogkövetkezményeire”.⁵⁸

2. A *locare* és *conducere* szavak lexikai jelentése

A jogintézmény megértését elősegíti a *locatio* és a *conductio* kifejezések jelentésének pontos ismerete. Finály Henrik latin nyelvi szótára a következő jelentést fűzi a „*loco*” szóhoz: 1. valahová állít, tesz, helyez, 2. bérbe ad, kiad.⁵⁹

Locus az a hely a piacon, ahová a tulajdonos az áruját kiállíthatta.⁶⁰ Gaius *Institutio*iban olvashatunk az ingó dolgokra vonatkozó *locatio*ról.⁶¹ Az ingatlanra vonatkozóan Plautusnál és Varrónál jelenik meg a *locare* kifejezés.⁶²

⁴² H. KAUFMANN: *Die altrömische Miete*. Böhlau. Köln, 1964. 1.

⁴³ TH. MAYER-MALY: *Locatio conductio*. Herold. Wien, 1956. 16.

⁴⁴ F. OLIVIER-MARTIN: (fent lj. 41) 422 pp., in: PÓKECZ KOVÁCS: (fent lj. 9) 14.

⁴⁵ F. DE ZULUETA: *The Institutes of Gaius*. Part II, Commentary, Clarendon Pr, Oxford, 1953.

171 p.

⁴⁶ J. A. C. THOMAS: *Custodia and Horrea*. in: RIDA 6 (1959), 371 pp.

⁴⁷ M. KASER: *Periculum locatoris*. in: SZ 74 (1957), 156.

⁴⁸ R. FIORI: *La definizione della 'locatio conductio'*. *Giurisprudenza romana e tradizione romanistica*. Jovene. Napoli, 1999.

⁴⁹ B. BIONDI: *Istituzioni di diritto Romano*. Giuffrè. Milano, 1956. 524 p.

⁵⁰ A. GUARINO: *Diritto privato romano*. Jovene. Napoli, 2001. 482 p.

⁵¹ E. VOLTERRA: *Corso di istituzioni di diritto privato romano*. Ricerche. Roma, 1961. 515.

⁵² G. THIELMANN: *Die römische Privatauktion. Zugleich ein Beitrag zum römischen Bankierrecht*. Duncker & Humblot. Berlin, 1961. 28.

⁵³ F. SCHULZ: *Classical Roman Law*. Clarendon Pr. Oxford, 1951. 544.

⁵⁴ MAYER-MALY: (fent lj. 43) 18 p.

⁵⁵ MOLNÁR I.: *Fejezetek a klasszikus kori locatio conductio köréből*. in: Acta Universitatis Szegediensis Tom. XXIX. Fasc. 2., Szeged, 1982. 32. pp.

⁵⁶ C. ALZON: *Problèmes relatifs à la location des entrepôts en droit romain*. Cujas. Paris, 1965.

⁵⁷ H. NIEDERMAYER: *Besprechung von v. Bolla, Untersuchungen zur Tiermiete und Viehpacht im Altertum*. 1941. 321–323.

⁵⁸ MAYER-MALY: (fent lj. 43) 18.

⁵⁹ FINÁLY H.: *A latin nyelv kézikönyve*. Franklin. Budapest, 1884. 1151.

⁶⁰ G. WISSOWA: *Paulys Realencyclopädie*. Stuttgart, 1926. 938 p.

⁶¹ Gai. 4. 28, utalást találhatunk benne a XII táblás törvényekre.

⁶² PÓKECZ KOVÁCS: (fent lj. 9.) 9.

A „*conducere*” szó jelentése 1. összehord, híz, gyűjt, egyesít, 2. kibérel, bérbe fogad, 3. haszonbérbe vesz, 4. valamit pénzért felvállal, 5. pénzen vesz, vásárol.⁶³

A *locare* és a *conducere* terminológiai vizsgálatával mélyrehatóan foglalkozott Mommsen⁶⁴, Knip⁶⁵ és Degenkolb⁶⁶, akik úgy tartották, hogy a *locare* jelentése áthelyezni, elmozdítani, „*placieren*”⁶⁷ értelemben.

3. A *locatio conductio* legfőbb ismérvei

A klasszikusok a bérleti szerződés alapjának a konszenzust tekintették. Paulus szerint a *locatio conductio* megegyezéssel jön létre.

D. 19, 2, 1: *Locatio et conductio cum naturalis sit et omnium gentium, non verbis, sed consensu contrahitur, sicut emptio et venditio.* „A bérleti szerződés, mivel minden népnek természetes (dolga), nem szóban, hanem megegyezéssel köttetik, miként az adásvétel.

A „*non verbis*” arra utal, hogy a *stipulatio*val teremtett verbális kötelelemnek nincs helye.⁶⁸

Gaius, *Institutio*iban megerősíti a konszenzus jelentőségét.

Gai. 3. 135: *Consensu fiunt obligationes in emtionibus venditionibus, locationibus conductionibus, societatibus, mandatis.* „(Puszt) megegyezéssel jönnek létre a kötelek az adásvételeknél, a bérleteknél, a társaságoknál, a megbízásoknál.”

Gaius a formalitások mellőzésénél egy lépéssel továbbmegy Paulusnál⁶⁹, amikor kijelenti, hogy nemcsak a szavaknál mellőzendők a formaságok, hanem az írásnál is, vagyis csak a felek megállapodása a döntő, sőt távollévők között is köthetnek ilyen ügyletek.⁷⁰

Gaius egyértelmű tanítása ellenére kétségek merültek fel a *locatio conductio* konszenzuális karakterét illetően. Ennek oka a reálszerződésekben⁷¹ és a *litteral*

⁶³ FINÁLY: (fent lj. 59) 446.

⁶⁴ TH. MOMMSEN: *Die römischen Anfänge von Kauf und Miete.* in: SZ 6 (1885), 263 p.

⁶⁵ F. KNIP: *Societas publicanorum.* Fischer, Jena, 1896. 94 pp.

⁶⁶ H. DEGENKOLB: *Platzrecht und Miete.* Lüderitz, Berlin, 1867. 94 pp., 133 pp.

⁶⁷ A „*placieren*” jelentése helyet foglalni, elhelyezni.

⁶⁸ MOLNÁR I.: *A locatio conductio a klasszikus római jogban.* (kandidátusi értekezés) Szeged, 1977. 40.

⁶⁹ MOLNÁR: (fent lj. 68) 39., 41.

⁷⁰ Gai. 3. 136: „Még pedig azért mondjuk, hogy ilyen megegyezéssel jönnek létre a kötelek, mivel nem kívánják meg sem a szavak, sem az írás valamilyen sajátzerűségét, hanem elegendő, ha azok, akik az ügyletben eljárnak, megegyeznek. Épp ezért a távollévők között is kötnék ilyen ügyleteket, pl. levél vagy hírvető útján, mert máskülönben szóbeli kötelelem távollévők között nem jöhet létre.”

⁷¹ A reálszerződés a *bonae fidei* szerződések egyik csoportja, amikor a szerződést a dolog (*res*) átadása hozza létre. MOLNÁR – JAKAB: (fent lj. 17) 275.

*contractus*okban⁷² keresendő. A Degenkolb⁷³ vagy Karlowa⁷⁴ által képviselt tétel; miszerint a *locatio conductio* reálszerződés, Gaius idejére vezethető vissza.

Bolla⁷⁵ azonban minden időben ragaszkodott a *locatio conductio* minden formájának konszenzuális felfogásához, és ezzel a római jogban is elutasította annak reálszerződéssé minősítését. Ugyanakkor a *locatio conductio* konszenzuális karakterét igazolja egy nem csekély értékű irodalmi forrás is⁷⁶, amelyben Plautus⁷⁷ híres szakácsát, illetve annak munkaerejét a *forum*on szóbeli megegyezés alapján veszik bérbe (*locatio conductio operarum*). Az Aululáriában színpadra állított eset tanúsága szerint, az esküvői lakomára felfogadott szakácsokat és fuvalásnőket egy Strobilus nevű rabszolga osztja el leendő uraik között.

Strobilus: Uram bevásárolt, s fogadott szakácsokat a *forum*on, s e fuvalásnőket; énnekem pedig meghagyta: mindent osszak kétfelé.⁷⁸

A fősvény Euclio házába küldött szakácsot, Congriot gyalázatosan elverik, mert a háziúr szerint az ő kincsét igyekezett felkutatni.

Euclio: Hát tudhatom vagy nem tudom, hogy házam kirablod?⁷⁹

Euclio sütni-főzni küldi a felháborodott Congriot, majd tudtára adja, hogy nem szónoknak, hanem szakácsnak „bérli”, aki a verésért „külön bért” követel.

Euclio: Süss és sűrödj, főzz és forogj annyit, amennyit jólesik.

Congrio: Jókor, mert már füstélyoddal megraktad a fejemet.

Euclio: Mars be: szakácsnak alkalmaztunk, nem szónoknak bérelünk.

(*Intro abite, opera huc conducta est vostra, non oratio.*⁸⁰)

Congrio: Hej, te vénség, a verésért, tudd meg, külön bért fizetsz.

(*Heus, senex, pro vapulando hercle ego abs te mercedem petam.*)

Szakácsnak fogadtatok fel, nem pedig, hogy verjetek.

Euclio: Csak perelj be; s most ne untass. Menj és főzd az étkeket.⁸¹

(*Lege agito mecum.*⁸²)

⁷² A *litteral contractus* olyan írásbeli formához kötött szerződés, amelyet a számlakönyvekbe bejegyeztek, azaz a szerződést a bejegyzés, a *transcriptio* hozta létre. in: MOLNÁR – JAKAB: (fent lj. 17) 279.

⁷³ DEGENKOLB: (fent lj. 66) 188 pp.

⁷⁴ O. KARLOWA: *Römische Rechtsgeschichte II.* Veit. Leipzig, 1901. 635 p.

⁷⁵ S. BOLLA: *Untersuchungen zur Tiermiete und Viehpacht im Altertum.* Münchener Beiträge zur Papyrusforschung und antiken Rechtsgeschichte, in: Heft 30., München, 1969. 2477.

⁷⁶ PLAUTUS: *Aulularia* (A bögre) In: DEVECSERI G.: *Plautus vigjátékai.* Magyar Helikon, Budapest, 1977. 139 p.

⁷⁷ TITUS MACCIUS PLAUTUS (Sarsina (Umbria), Kr. e. 250. körül – 184.) a legjelentősebb római komédiaíró. In: Antik Lexikon, 459.

⁷⁸ PLAUTUS: *A bögre.* 159.

⁷⁹ PLAUTUS: (fent lj. 78) 166.

⁸⁰ PLAUTUS: (fent lj. 78) 455.

⁸¹ PLAUTUS: (fent lj. 78) 168.

Az Aulularia eredeti latin szövegének vizsgálata során olyan jogi kifejezésekkel találkozunk, mint az *opera* (munka), a *conduco* (kibérel, bérbe fogad), a *merces* (díj, bér) és a *lege agere* (törvény szerint bánni, cselekedni), melyek Plautus elmélyült jogi terminológiai ismeretéről tanúskodnak.

Euclio a munkában töltött ideje szerinti bérfizetés ellenében bérbe vette a szakácsot, illetve annak munkaerejét. Mivel azonban Euclio elverte Congriot, a sértett szakács kártérítési követeléssel, azaz különbér igénnyel állt elő, amit *merces*nek nevezett.

Nem értek itt egyet Mayer-Malyval⁸³, aki az eset értelmezése során Congrio kártérítési igényét, valamint Euclio belenyugvást kifejező gúnyos reakcióját a lex Aquiliával, illetve a kártérítési igény téves bérre minősítésével, továbbá az aquiliasi felelősség és az általános kártérítési kereset félreértelmezésével magyarázza. Mindezt arra alapozza, hogy a pusztá ütlegeléssel megvalósul a lex Aquilia III. fejezetében foglalt *delictum*, amennyiben a törvény „nem fiatalabb” Plautusnál. Egyetértek abban, hogy *damnum corpore corpori datum*, azaz testnek test által okozott kár keletkezett, és a lex Aquilia (Kr. e. 286.) első és harmadik fejezete valóban a jogellenes károkozást (*damnum iniuria datum*) szabályozza. Plautus (Kr. e. 250. körül – 184.) nagy valószínűséggel ismerhette is az idegen rabszolga és a barom megölésére illetve megrongálására vonatkozó szabályokat. Az Aululariában azonban sehol nem található arra vonatkozó utalás, hogy Congrio rabszolga lett volna. Ellentmondást vélek felfedezni Mayer-Maly Dienstmiete-minősítése (*locatio conductio operarum*, azaz munkabérlet) és a Plautusnál „nem fiatalabb” lex Aquilia által szabályozott dologrongálásra utaló kijelentése között. Amennyiben ugyanis Euclio dologrongálást követett volna el Congrio nevű szakácsán, kénytelenek lennénk feltételezni, hogy Congrio rabszolga volt, és akkor eleve nem beszélhetnénk munkabérlet (Dienstmiete, azaz *locatio conductio operarum*), csupán dologbérletről (Sachmiete, azaz *locatio conductio rei*). Igaz, hogy a jusztiniánuszi jog a VI. században kiterjesztette a *delictum* alkalmazásának lehetőségét a szabad ember testében okozott károkra is, ezt a szabályozást azonban Plautus biztos, hogy nem ismerte. Azt azonban – az Aulularia tanúsága szerint – tudnia kellett, hogy a munkaszerződésnél a munkabér (*merces*) rendszerint pénzben utólagosan volt fizetendő, így a munkás a teljesítés után *actio locati*val perelhette a munkabért és a felmerülő kárát. Plautus Aulularia című komédiájából megállapíthatjuk, hogy a nagy római komédiaíró korában (Kr. e. II. - I. sz.) a *locatio conductio* már konszenzuál szerződésként volt ismert.

A *locati conductio*t *litteral contractus*nak – pontosabban írásbeli formához kötött jogügyletnek – pusztán nemzetközi jogi szempontból tekinthetjük, ugyanis egyetlen ismert római jogász sem használta e minősítést a bérlet fajtáira⁸⁴, an-

⁸² PLAUTUS: (fent lj. 78) 455 p.

⁸³ MAYER-MALY: (fent lj. 43) 83.

⁸⁴ MAYER-MALY: (fent lj. 43) 87.

nak ellenére, hogy már Cicero Verres elleni második beszéde is tanúskodik az írásba foglalás fontosságáról. Cicero legsúlyosabb bizonyítéka a *praetor* ellen a hiányos számlakönyv volt, ami a *locatio conductio operis* írásos formához való kötöttségére enged következtetni. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy az átvett munkát is el kellett könyvelni, amit Verres nem tett meg, és mulasztását a teljesítésre kiszabott határidő letelte után négy évvel pótolta.⁸⁵

A bérleti szerződés a *ius gentium* hatására alakult, és szinallagmatikus *bonae fidei* kötelmet eredményezett. A bérleti szerződésből a feleknek két *bonae fidei iudicium* körébe tartozó kereset állt a rendelkezésére, az *actio locati* és az *actio conducti*.⁸⁶

4. A *locatio conductio* szerződéstípusai

A romanisták évszázadok óta három fajtáját különböztetik meg a *locatio conductionak*: a *locatio conductio rei*t (dologbérlet), a *locatio conductio operis*t (műbérlet vagy vállalkozás) és a *locatio conductio operarum*ot (munkabérlet).⁸⁷

A *locatio conductio*t a szakirodalom olyan szerződésként definiálja, amely során a két fél abban állapodik meg, hogy az egyikük bért (*merces*) fizet, a másik fél cserébe egy dolgot (*res*) átenged használatra, gyümölcsöztetésre, vagy önmagát, illetve a munkáját (*opera*) engedi át, vagy munkával elérhető eredmény létrehozását (*opus*) vállalja.⁸⁸

Az egy fogalommal jelölt ügylet tehát egymástól jól elkülöníthető, három alapszerződés-típust foglal magában⁸⁹, amelyek a szerződések jellegének megfelelően különböző módon nyertek szabályozást, annak ellenére, hogy mindhárom alaptípusnál kimutatható a hasonló jellegű szabályozás.⁹⁰

5. A vállalkozó felelőssége a *locatio conductio operis*nél

A *locatio conductio operis*nél a szerződő felek a *dolus*ért és a *culpa*ért egyaránt felelnek. Gaius úgy véli, hogy külön őrzési díj nélkül – pusztán a visszterheség⁹¹ és a dolognak a *conductornál* való léte alapján – a vállalkozó egyben *custodia*-kötelezett is.⁹²

⁸⁵ Cic. in Verr. II. 1, 57, 149 (részletesen ld. 5. old.)

⁸⁶ BENEDEK F.: *Római magánjog. Dologi és kötelmi jog.* JPTE. Pécs, 1993. 178.

⁸⁷ MAYER-MALY: (fent lj. 43)17.

⁸⁸ FIORI: (fent lj. 48) 1–136.; BRASIELLO: (fent lj. 39) in: RISG NS 2, 529–580. és NS 3, 3–38.; MAYER-MALY: (fent lj. 43) 17–21.; MOLNÁR – JAKAB: (fent lj. 17) 295 p.; KAUFMANN: (fent lj. 42) 5.

⁸⁹ Itt meg kell jegyezni, hogy BRASIELLO (fent lj. 39) in: RISG NS 2, 541. szerint a köztársasági kor végétől az *opera* és az *opus* csupán a *locatio conductio rei* speciális eseteként, valamint nem anyagi jogi, hanem eljárásjogi problémaként volt ismert.

⁹⁰ MOLNÁR – JAKAB: (fent lj. 17), 296.

⁹¹ A *merces* nem az őrzésért, hanem a vállalt munkaeredményért, az *opus*ért jár.

⁹² D. 4, 9, 5

A mű előállításánál alapkövetelmény továbbá a szakmai hozzáértés. A források gyakran említik az *imperitiát* a *culpával* együtt: a vállalkozó a hozzá nem értéssel (*imperitia*) okozott kárért úgy felel, mintha gondatlanul járt volna el. Számos esetben nehéz megállapítani, hogy a kár az anyag hibája vagy a vállalkozó mesterségbeli tudásának hiánya miatt állt elő.⁹³ Van olyan nézet ugyanis, mely szerint az ékszerész az anyag belső hibájáért is felel, mert mint szakembernek fel kellett volna ismernie azt, és ha az anyag megmunkálásra alkalmatlan, nem lett volna szabad vállalnia a munkát.⁹⁴ Az anyaghiba szabályai kiesnek a felelősség köréből, a veszélyviselésnél vizsgálandók.

6. A veszélyviselés

A veszélyviselés megoszlik a megrendelő és a vállalkozó között. Amennyiben a mű pusztulását annak elkészülte előtt, kívülről jövő, elháríthatatlan ok (*vis maior*) idézte elő, a megrendelő (*locator*) viseli a veszélyt (*periculum est locatoris*), és köteles kifizetni a díjat a vállalkozónak. Abban az esetben azonban, ha a véletlen esemény a munkavégzés körülményeivel kapcsolatos, akkor a veszély a vállalkozót (*conductor*) terheli (*periculum est conductoris*), azaz a már elvégzett munkáért díjat nem kérhet.⁹⁵

A *locatio conductio operis* veszélyviselési szabályait különösen részletesen tárgyalják a klasszikusok a fuvarozási szerződésnél, ezért célszerű először ezt áttekintenünk.

D. 14, 2, 10: *Si vehenda mancipia conduxisti, pro eo mancipio, quod in nave mortuum est, vectura tibi debetur.*

Paulus: *immo quaeritur, quid actum est, utrum ut pro his qui impositi an pro his qui deportati essent, merces daretur: quod si hoc apparere non potuerit, satis erit pro nauta, si probaverit impositum esse mancipium.*⁹⁶

D. 19, 2, 62: *Si rivum, quem faciendum conduxeras et feceras, antequam eum probares, labes corrumpit, tuum periculum est.*

Paulus: *immo si soli vitio id accidit, locatoris erit periculum, si operis vitio accidit, tuum erit detrimentum.*⁹⁷

⁹³ MOLNÁR I.: A vállalkozói és munkabérszerződés alanyainak felelőssége és veszélyviselése a római jogban. in: Acta Jur. et Pol. Tom. XXI. Fasc. 2. Szeged, 1974. 15 pp.

⁹⁴ F. HAYMANN: *Die Haftung des Verkäufers für die Beschaffenheit der Kaufsache.* in: SZ 40 (1919), 190.

⁹⁵ MOLNÁR – JAKAB: (fent l. j. 17), 302.

⁹⁶ „Ha rabszolgák szállítását vállaltad el (fuvarozási szerződés), ahelyett a rabszolga helyett, amelyik a hajón meghalt, vitelbérrel neked nem tartozik (*locator*). Paulus: sőt felmerül a kérdés, hogy mi a per tárgya, hogy vajon azokért adjanak bért, akiket behajóztak (átvették szállításra) vagy azokért, akiket elszállítottak (akik kiszálltak a célállomáson): mivel ha ezt nem lehet megállapítani (ha ez nem tűnik ki a szerződésből), elég lesz, ha a hajós igazolja (*conductor*), hogy a rabszolgát behajóztá.”

⁹⁷ „Ha egy partszakaszt, amelyet építésre elvállaltál és elkészítet, de mielőtt az megvizsgálásra kerülne, egy földcsuszamlás elpusztítja, az a te (*conductor*) veszélyed. Paulus: sőt, ha a föld

Labeo szerint a mű véletlen okozta kivitelezhetetlenségének veszélyét mindkét esetben a vállalkozó (*conductor*) viseli, aki nem kap munkabért, ha a rabszolga a szállítás során meghal, vagy ha a kiépítendő partszakasz az *adprobatio* előtt egy előre láthatatlan földcsuszamlás következtében összeomlik.

Az első esetben Paulus – Labeoval ellentétben – úgy véli, hogy a rabszolga halálát egy elháríthatatlan külső ok idézte elő, vagyis a veszélyt a megrendelő (*locator*) viseli. Ez az ellentmondás kivehető az *immo* és a *satis erit* kifejezésekből, noha a döntése elsősorban a szállítási szerződés tartalmi különbségében tér el Labeoétól.⁹⁸ A második eset bonyolultságát az adja, hogy a veszélyviselés kérdését külön kell vizsgálni a munkavégzés hibája (*vitium operis*), a föld hibája (*vitium soli*) és az elháríthatatlan külső esemény (*vis maior*) okozta veszély esetén.⁹⁹

Míg *vitium operis* alatt egy, a munkavégzés körében, mindenekelőtt a *conductor* személyében fennálló hibát értünk; *vitium solinak* a *locator* által feladkozásra bocsátott anyag minőségének hibáját nevezzük.¹⁰⁰ A *vitium operis* esetén a veszélyt a *conductor* viseli (*periculum est conductoris*), azaz az elvégzett munkáért díjat nem kérhet. Ugyanez a szabály vonatkozik a *vitium soli* fennállására is: ha az anyagot már bedolgozta a vállalkozó. A bedolgozandó anyag hibájának veszélyét azonban már a *locator* viseli (*periculum est locatoris*).¹⁰¹ Adott esetben a *vitium operis* és a *vitium soli* körén kívül eső elháríthatatlan ok (előre láthatatlan földcsuszamlás) idézte elő az *opus* összeomlását, a veszélyt tehát a *locator* viseli.

A földcsuszamláshoz (*labes*) hasonlóan ítéldhetjük meg a földomlás (*solum corruere*) mint elháríthatatlan külső ok által előidézt veszélyt is, amit szintén a *locator* visel.¹⁰²

D. 19, 2, 33 *quemadmodum, inquit, si insulam aedificandam locasses est solum corruisset, nihilo minus teneberis*.¹⁰³

A Castor templom fenntartási munkálatai során Verres kifogásolja az elkészült *opus* minőségét.¹⁰⁴ Mindezt ugyan a *probatio* során teszi, azaz a mű *adprobatio* előtti állapotában, mégsem beszélhetünk a *conductor* (Habonius) veszélyviseléséről, hiszen tudjuk, hogy Verres mindent épen talált, vagyoni haszonszerzés céljából azonban mégis hibát keresett a művön. Nem beszélhetünk

hibájából történik meg ez, az a bérbeadó (*locator*) kockázata, ha a munka hibájából történik, az a te (*conductor*) károd lesz.”

⁹⁸ E. SECKEL – E. LEVY: *Die Annahme einer satisfactio secundum Mancipium*. in: SZ. 47 (1927), 224.

⁹⁹ M. KASER: *Periculum locatoris*. in: SZ. 74 (1957), 190.

¹⁰⁰ Plin. ep. 10, 39 (fent l. 28)

¹⁰¹ SECKEL – LEVY: (fent l. 98) 224.

¹⁰² SECKEL – LEVY: (fent l. 98) 224.

¹⁰³ „amint – így szól – ha egy sziget építését adtad bérbe, és a föld összeomlott, akkor semmi-vel sem kevésbé tartozol (*locator*) felelősséggel.”

¹⁰⁴ Ld. részletesen 3. old.

itt sem a munkavégzés körülményeivel kapcsolatos véletlen eseményről, sem *vitium operis*ről, sem pedig a már bedolgozott építőanyag hibájáról.

7. Az *adprobatio*, *probatio*, *acceptio* kifejezések terminológiai vizsgálata

Az előző fejezetben vizsgált három esetben az *adprobatio* előtti veszélyviselés problémáit taglaltam. *Adprobatio*nak azt az aktust nevezzük, ami után a veszély a vállalkozóról (*conductor*) a megrendelőre (*locator*) száll át. Ezt követi a vállalkozó azon cselekménye, amellyel a szerződésszerűen kivitelezett művet a megrendelőnek átadja (teljesítés).¹⁰⁵

Flor. D. 19, 2, 36: *Opus quod aversione locatum est donec adprobetur, conductores periculum est...si tanem vi maiore opus prius interciderit quam adproberatur, locatoris periculo est, nisi si aliud actum sit: non enim amplius praestari locatori oporteat, quam quod sua cura atque opera consecutus esset.*¹⁰⁶

Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az *adprobatio* nem pusztán átvételt jelent, hanem a mű minőségi átvételét a szerződés teljesítésekor. Az *adprobatio* vagy *approbatio* helybenhagyás, tetszés, helyeslés, jóváhagyás jelentésekkel bír.¹⁰⁷ A latin *approbatio*ból származó német *Approbation* jelentései: Billigung, Genehmigung, Anerkennung, staatliche Zulassung¹⁰⁸, vagyis jóváhagyás, beleegyezés, engedélyezés, elismerés.

A *probatio* elsődleges jelentése vizsgálat, vizsgálás, a másodlagos pedig – az *adprobatio*hoz hasonlóan – helyeslés, jóváhagyás.¹⁰⁹ A Cicero-beszédben vizsgált vállalkozási szerződés teljesítése vonatkozásában – az átvételi eljárás részeként – minőségi átvételnek nevezhetjük a *probatum*-ot, ami az elkészült mű vizsgálatát is magában foglalja.

A német szakirodalom használja a latinból származó *Probation* kifejezést, azaz 1. Prüfung, Untersuchung, 2. Nachweis, Beweis, 3. Erprobung, Bewährung.¹¹⁰ Jelentései: 1. vizsgálat, ellenőrzés, kivizsgálás, 2. bizonyítás, igazolás, 3. kipróbálás, örzés. A német nyelv ismeri továbbá a *Probator* kifejezést: Prüfer, Kontrolleur¹¹¹, mely szavak ellenőrt, felülvizsgálót jelentenek.

¹⁰⁵ KASER: (fent l. 47) 187.

¹⁰⁶ „A műért, amit egyezményileg adtak bérbe, amíg jóváhagyják, a bérlő vállalja a kockázatot. Ha *vis maior* miatt a mű mégis meghiúsul, korábban, mint ahogy azt jóváhagyták volna, a bérbeadó viseli a kockázatot, hacsak más nincs perelve: ugyanis a bérbeadónak nem kell azon felül még helytállnia, mint ami a saját gondosságából és a dologból (munka) következik.”

¹⁰⁷ FINÁLY: (fent l. 59) 149.

¹⁰⁸ *Das große Fremdwörterbuch*. (szerk.) B. ALSLEBEN – D. BAER – U. KRAIF – C. PELLENGAHR. Clausen & Bosse. Mannheim und Leipzig, 2003. 128.

¹⁰⁹ FINÁLY: (fent l. 59) 1578.

¹¹⁰ *Das große Fremdwörterbuch* (fent l. 108) 1095.

¹¹¹ *Das große Fremdwörterbuch* (fent l. 108) 1095.

Mindezekkel szemben az *acceptio* jelentései: 1. elfogadás, 2. kézhezvétel, átvétel, 3. helyeslő elfogadás.¹¹² Innen származik az angol *accept* ige, ami ugyancsak elfogad, átvész jelentésekkel bír.¹¹³ Jogi értelemben tehát az *accipere* a teljesítés elfogadását jelentheti minden joggal.

Az *adprobatio* (*approbatio*), *probatio* és *acceptio* kifejezések terminológiai elemzése után vizsgáljunk meg Cicero Verres elleni második beszédéből két kimagadott részt!

Cic. in Verr. II. 1, 54, 142:¹¹⁴ ...*probatio futura est tua...*, azaz a jövőbeli minőségi átvétel a te feladatod. Ezzel szemben a német fordításban az áll: die Abnahme ist später deine Sache, azaz az átvétel később a te dolgod.

Ezzel szemben : Cic. in Verr. II. 1, 57, 149:¹¹⁵ ...*Habonius opus in acceptum rettulit quadriennio post quam diem operi dixerat...*, azaz négy évvel későbbi napot terjesztett elő (Verres) a mű átvételére, mint amely napot a munkának (a munka elvégzésének) mondott.

IV. A közbeszerzési gyakorlat

Az ókori Rómában tág teret kaptak a vállalkozások, melyeket a magisztrátusok vagy maguk rendeztek, vagy bérbe adták ezeket. Egyes vállalkozók az építkezéseket intézték állami pénzből. A régészek feldolgozásaiból tudjuk, hogy századonként milyen nagyobb művek, közművek létesültek Rómában, melyek többnyire ma is állnak, és olykor ellenállóbbak, mint egy-egy modern építmény. Az állam nevében a magisztrátus járt el, ő kötött szerződést az egyes magánszemély vállalkozókkal. Ha valaki rosszhiszeműen megtörte a *mandatumban* vállalt feladatait, vagy ha hanyagabban járt el azokban, mint a saját dolgában, infámiát szabtak ki rá. Az állami feladatok végrehajtását és a közpénzek kezelését a *ensor*, valamint a *quaestor* ellenőrizték.¹¹⁶

A *leges locationis* alatt egy – a magisztrátusok által előkészített – szerződés-tervezetet értünk, mely nyilvános, mindenki által jól látható helyen, legtöbbször a *forumon* került kifüggesztésre.

A köztársasági korban a nyilvános építési munkálatok kiadása a szenátus feladata volt. A két *ensor*¹¹⁷ az arra alkalmas időben nyilvánosságra hozta a vállalkozás teljesítési feltételeit a *forumon*, biztosítva ezzel a legjobb eredmény eléréséhez szükséges jelenlétet. A *licitatio* során megfelelő határok között tartották a szenátus által meghatározott vállalkozási díjat, és végül a szerződést az

¹¹² FINÁLY: (fent lj. 60) 16.

¹¹³ ORSZÁGH L.: *Angol-Magyar Kéziszótár*. Akadémia. Budapest, 1992. 16.

¹¹⁴ Ld. részletesen 4. old.

¹¹⁵ Ld. részletesen 5. old.

¹¹⁶ ZLINSZKY J.: *Ius publicum*. Osiris–Századvég. Budapest, 1994. 155.

¹¹⁷ Kr. e. 443-tól a *ensorok* jártak el a *licitatio* során. in: TH. MOMMSEN: *Staatsrecht*. Hirzel. Leipzig, 1874. 461. pp.

ily módon kiválasztott legjobb ajánlattevővel kötötték meg. Bizonyos esetekben lehetőség nyílt a hatáskör átruházására a *duumvireknek*, *triumvireknek* vagy *quinquevireknek*, de a vállalkozás teljesítését a *censorok* vagy más illetékes magisztrátusok (*praetor*, *consul*) voltak kötelesek ellenőrizni. A közbeszerzési eljárás ugyanazon menete figyelhető meg a *municipiumok*ban, mint Rómában, azzal a különbséggel, hogy ott a *duumvirek* látták el mindazon feladatokat, melyeket Rómában a *censorok*, a *consulok*, a *quaestorok* és a *praetorok*.¹¹⁸

Ennek bizonyítására vizsgáljunk meg egy Kr. e. 105-ben keletkezett, Puteoliból származó feliratot! Itt a megrendelő egy *municipium*, a város *duumvirjei* pedig egy fal felemelését kínálják fel a vállalkozóknak, pontosan meghatározva annak helyzetét, hosszát, szélességét és magasságát, valamint az ablakok és ajtók elrendezését. A feliratban megnevezésre kerülnek továbbá a kötelező biztosítékok, és részletes leírást találunk a szövegben a *duumvirek* közgazgatási tevékenységéről, tanácsban való eljárásáról.

I. 5: *Lex parieti faciundo in area quae est ante aedem Serapi trans uiam: qui redemerit praedes dato praediaque subsignato duumvirum arbitratu.*¹¹⁹

„Kiírás falmunkálatokra a szabad téren, ami a Serapis templom előtt, az utcán túl helyezkedik el. A *duumvirek* megítélése szerint kezeseket kell állítania és ingatlanokat kell biztosítékként lekötnie annak, aki a munkát átadja.”

III. 8: *Hoc opus omne facito arbitratu duouirum et duouirialium qui in consilio esse solent Puteoleis, dum ni minus uiginti adsient cum ea res consuletur.*

„Ezt az egész munkát a *duumvirek* és az egykori *duumvirek* mérlegelése alapján kell elvégezni, akik Puteoliban a tanácsban szoktak lenni, hacsak nem kevesebben, mint húszan vannak jelen, amikor ezt a dolgot megvitatják.”

A felirat szövegéből egyértelműen kiderül, hogy lehetséges volt a vállalkozási díj (*merces*) két részletben történő kifizetése.¹²⁰

III. 12: *Dies operis: kalendis Nouembribus primeis. Dies pequiniae: pars dimidia dabitur ubei praedia satis subsignata erunt, altera pars dimidia soluetur opere effecto probatoque.*

„A munka napja (határidejei) november elseje. A fizetés határideje: a fele részét akkor fogják adni, amikor a telkeket (biztosítékként) megfelelően lekötötték, a másik részét akkor fizetik, amikor a munkát elvégezték és jóváhagyták.”

Az építési vállalkozó a forrásokban nemcsak *conductor*¹²¹, hanem *redemptor* és *manceps* néven is szerepel. Az állami közbeszerzési eljárásban az építési vál-

¹¹⁸ RIES: (fent lj. 24) 43.

¹¹⁹ Lex parieti faciundo Puteolana, in: *Fontes iuris Romani anteiustiniani* (FIRA) III, Nr. 153.

¹²⁰ RIES: (fent lj. 24) 73.

¹²¹ D. 19, 2, 22, 2: *Cum insulam aedificandam loco, ut sua impensa conductor omnis faciat...*
„Amikor a sziget építését bérbe adom, hogy a vállalkozó mindent a saját költségén készítsen el.”

lalkozót *redemptornak* hívták¹²², és *manceps*nek nevezték azt, aki a megbízást már megkapta.¹²³

A vállalkozók társasággá alakulhattak, hogy az épület kivitelezéséhez szükséges tőkét előteremtsék; ebben az esetben nem minden társasági tag (*socius*) volt szerződő partner, csupán egy közülük. Előfordult azonban, hogy a *socii* kezsként helytálltak a szerződő félért.¹²⁴ A *socius*ként való belépés a megbízás után is lehetséges volt, mindenesetre a *ensor* az állami közbeszerzési eljárás során ezt megakadályozhatta egy klauzula felállításával.¹²⁵

A források tanúsága szerint kezdetben gyakori volt a *stipulatio* útján történő szóbeli szerződéskötés, kivéve a magánvállalkozók és az állam között létrejövő építési szerződések esetét, hiszen olyankor maga az állam is szerződő fél volt, és nem igényelte a *stipulatio* szigorú formai követelményeinek betartását, elegendőnek tartotta a *lex contractus* konszenzussal való megkötését.¹²⁶

A klasszikus építési *stipulatio*k olyan garancia-ígéretnek tekinthetők, melyek egy *locatio conductio* mellett, annak kiegészítéseként születtek: a kötelelem biztosítékaként a megrendelő pozícióját erősítették, azaz az építkezés határidőre való befejezését garantálták.¹²⁷

V. Összegzés

A tudományos irodalomban a XIX. századtól kezdve az a Theodor Mommsen által képviselt nézet uralkodott, miszerint a római állami *operae*-kiírások egyfelől jelentős hatást gyakoroltak a későbbi magánjogi *leges contractus*ra, másfelől az e területen érvényesülő szerződéskötési formaszabadság lényegesen nagy lökést adott a magánjogi szerződések ezirányú fejlődésének.¹²⁸ A rendkívüli kiadások szükségessé tették a speciális építési szerződési gyakorlat kidolgozását.

Mommsen óta vitathatatlan továbbá a történelemtudomány álláspontja: a köztársasági kor legnagyobb építési műremekei, melyeket Róma városában emeltek, a *ensorok* közigazgatási tevékenységét dicsérik.¹²⁹ Livius történetír-

¹²² Lex Ursonensis, LXIX.: *uti redemptori redemptoribusque qui ea redempta habehant* „Miként a vállalkozónak és a vállalkozóknak, akik ezeket a vállalt dolgokat birtokolták.”

¹²³ RIES: (fent lj. 24) 48.

¹²⁴ Lex Malacitana LXV. 68, Lex Irnitana LXV. 7, SPITZL XXX.

¹²⁵ RIES: (fent lj. 24) 49.

¹²⁶ RIES: (fent lj. 24) 40., PIELER: (fent lj. 12) 1479.

¹²⁷ G. THÜR: *Stipulatio és építési vállalkozás*. in: Acta Universitatis Szegediensis Tom. XXIX. Fasc. 1–48. Szeged, 2007. 666. pp.

¹²⁸ A. BECHMANN: *Der Kauf nach gemeinem Recht*. Deichert, Erlangen, 1876. 227.; KARLOWA: (fent lj. 74) 644 pp.; DEGENKOLB: (fent lj. 66) 127 pp.; P. JÖRS: *Römische Rechtswissenschaft zur Zeit der Republik*. Vahlen, Berlin, 1888. 212 pp.

¹²⁹ MOMMSEN: (fent lj. 118) 453 pp.; LIVIUS 39, 44: Flaccus maga külön a Neptunus forráshoz vezető tőlést építtetett, amit a nép útként használhatott, továbbá egy, a Formiae-hegyen átvezető utat. Cato a Lautumiaenál két – a Maemuius és a Titius nevű – csarnokot, továbbá négy bolthelyi-

sából azonban kiderül, hogy „a *censorok* működése hírhedtté vált, és sok ellenségeskedést szült”.¹³⁰

A Cicero-beszédben egyértelmű utalást találunk arra vonatkozóan, hogy a közigazgatási rendszer és ezzel együtt a közbeszerzési gyakorlat csak morálisan kifogásolhatatlan magisztrátusokon keresztül működhetett kielégítően. A vállalkozó felelősségének és veszélyviselésének átfogó vizsgálata arra enged következtetni, hogy Habonius szerződésszerű teljesítése nem szolgál alapul a vállalkozói felelősség és veszélyviselés megállapítására. Verres ugyanis vagyoni haszonszerzés reményében kifogásolta az *aedes Castoris* oszlopainak merőleges-ségét a *probatio* során. Ezzel megerősíthetjük Cicero legfőbb vádját Verres ellen, miszerint a *praetor* sikkasztást (*furtum rei*) követett el.

Az utóbbi években az Európai Unió közbeszerzési irányelveinek hatására tovább gazdagodott a témával kapcsolatos szakirodalom. Már a kezdetektől fogva különös figyelem irányult egyes államok és közösségek megbízási, közbeszerzési tevékenységére. Eltekintve attól a vitathatatlan tényről, hogy a köztársasági korban meglepően csekély jogi szabályozás mellett is kivételesen nagy hatékonysággal ment végbe Róma gazdasági igazgatása¹³¹, elképzelhetetlennek tartom, hogy a mai közbeszerzési jog gyökereire oly nagy befolyást gyakorló antikvitás nyilvános építkezési munkálatai illetve közigazgatási aktusai teljesen problémamentesen és szilárd normatív bázis mellett valósultak volna meg.

séget vett meg az államnak, s ott oszlopcsarnokot építtetett, amelyet Porciusnak neveztek el. in: LIVIUS: *A római nép története a város alapításáról*. ford. Muraközy Gy., Európa, Budapest 1982, 66.

¹³⁰ LIVIUS 39, 44: A *censorok* minden magánembertől elvették a vizet, amelyeket ezek a nyilvános vízvezetékből saját házukba vagy földjükbe vezettek, s harminc napon belül lebontottak minden házat vagy egyéb építményt, amelyet magánemberként nyilvános területen emeltek. Ezután az erre a célra engedélyezett pénzből bérbe adták a szükséges építkezéseket: a víztároló medencék kikövezését, ahol szükséges volt, a csatornák tisztogatását s újabbak építését az Aventinuson és a Város egyes részein, ahol ezek még hiányoztak.

¹³¹ PIELER: (fent lj. 12) 1481.

NÓRA NATÁLIA OROSZ

LOCATIO CONDUCTIO UND VERGABEPRACTIS IM
RÖMISCHEN RECHT

(Zusammenfassung)

Der Censor war bei der Vergabe von öffentlichen Bauten in der römischen Republik verpflichtet, den Werklohn des Unternehmers, der vom Senat beigesteuert wurde, innerhalb eines gewissen Limits zu halten. Die Vollendung des Vertrages prüften die Censoren oder die zuständigen Magistrate (*praetor, consul*), die die Bauverträge nur innerhalb ihrer Vertretungsmacht und dem ihnen zugewiesenen Geldmitteln vergeben konnten. Bauverdingungsverträge öffentlicher Hand wurden meistens über den Bau oder über die Reparatur von Tempel, Straßen und Wasserleitungen ausgeschrieben. Im Mittelpunkt des Bauvertrages stand das *opus*, eine *res futura*, die vergeben wurde und mit dem Werklohn als Gegenleistung korrespondierte. Der Ersteigerer war verantwortlich für die vertragsgemäße Herstellung des Werkes, insbesondere für die Einhaltung des in den *leges* festgesetzten Termins der Fertigstellung. Die Hauptpflicht des Bestellers bestand in der Zahlung des Werklohnes und der Abnahme des Werkes.

In Ciceros zweiten Rede gegen Verres wurde die Erhaltung des Kastortempels auf dem Forum von den *censores* des Jahres 85 v.Chr. vergeben. Kurz darauf starb der Unternehmer unter Hinterlassung eines zweijährigen Sohnes. Der Senat übertrug die Kontrolle der Erhaltungsarbeiten den nächsten Prätores. Ein Senatsbeschluss ordnete an, dass die baulichen Ausbesserungsarbeiten die Prätores C. Verres und P. Caelius überprüfen und beurteilen sollen. Der Tempelbau soll schlecht ausgeführt worden sein; daher vergab Verres den Bauvertrag ein zweites Mal, wobei der erste Unternehmer die Kosten der Weitergabe trug: *locator opus id quod ex mea pecunia reficiatur*. Cicero hält es für üblich (*ubi illa consuetudo*), dass der bisherige Unternehmer mitbieten durfte.

Die Information, die wir für die Handhabung der Vergabe von Wartungsverträgen aus Ciceros Text ziehen können, zeigt deutlich, dass ein und derselbe Unternehmer gleichsam in Form von Kettenverträgen auf längere Dauer betraut werden konnte. Verres wollte sich jedoch am Geschäft bereichern, er erwartete größere Summen als Bestechung für seine Privatkasse. Da solche Versuche von Seiten der Tutoren des minderjährigen Erben ausblieben bzw. ihm zu gering erschienen, ließ er eine neue Auktion über die Reparaturarbeiten ausschreiben.

Die Konditionen des neuen Vertrages lauteten wie folgt: der Unternehmer soll das Werk vertragsgemäß auszuführen; er soll auch die Beweislast über die ordnungsgemäße Herstellung des Bauwerkes tragen, was er durch Zeugen nachweisen konnte. Die Maßstäbe der *probatio operis* waren die Vertragsmäßigkeit und die handelsüblichen Gewohnheiten bei der Abgabe des Werkes. Nach Cicero nannte die *lex contractus* bloß die Anzahl der zu reparierenden Säulen, nicht aber deren Ausrichtung. Es bleibt aber schwer zu beurteilen, was genau die Gewohnheiten in der Baubranche damals gewesen waren.

Es war weiterhin üblich, dass der Unternehmer Sicherheit zu leisten hatte. Wenn die Arbeit fertig gestellt wurde, kam die Kontrolle und die Abnahme des Werkes durch den Besteller (*probatio, adprobatio*). Die *probatio operis* hatte Sicherungsfunktion in Bezug auf die ordnungsgemäße Herstellung für den Besteller und in Bezug auf den Werklohn für den Unternehmer; auch das Risiko ging damit vom Hersteller auf den Besteller über.

In der Literatur sind einige historische Beispiele für Schlechterfüllung des Unternehmers bei öffentlichen Bauten zu finden. Ich zitiere dafür aus den *epistulae* des jüngeren Plinius, worin der Unternehmer den Bau nicht den *leges locationis* entsprechend ausführte oder der halbfertige Bau bereits erhebliche Mängel aufwies.

Auch die Römer wussten, dass die Billigstbieter nicht immer die Bestbieter sind. Die bedrückenden Informationen aus Ciceros Rede weisen darauf hin, dass ein solches Vergabesystem nur in der Handhabung von moralisch einwandfreien Magistraten befriedigend funktionieren konnte. Wenn diese Voraussetzungen nicht zutreffen, werden die institutionellen Kontrolldefizite des Organhandels evident.

PÁKOZDI ZITA

A felülvizsgálat jogintézményének kialakulása és főbb szabályai első modern polgári perrendtartásunkban

I.

Bevezetés

Amikor 1868-ban bevezették az osztrák Ideiglenes Polgári Törvénykezési Rendtartást az 1868. évi LIV. törvénycikkkel (továbbiakban: Ptvr.), senki sem gondolta, hogy az 1911-ig hatályban is marad. Ahogy az elnevezése is mutatja, azt ideiglenes szabályozásnak tervezték. A Ptvr. abban a korban már meghaladott rendelkezéseket tartalmazott, hiszen a kötött bizonyítás és a kizárólagos írásbeliség talaján állt. Ebből következően a Ptvr. szinte minden tekintetben revízióra szorult.

Több javaslat érkezett a módosításra, 1880-ban utasítást is kapott a kormány a képviselőháztól egy végleges perrendtartás kidolgozására.¹ A kormány felkérése után Emmer Kornél képviselő indítványára Pauler Tivadar igazságügyi miniszter Plósz Sándornak adott megbízást a tervezetek elkészítésére, és a törvényjavaslat kidolgozására.

Ezzel vette kezdetét a polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. törvénycikk (továbbiakban: RPP. – régi Pp.) megalkotásának folyamata, amely azonban igen nehézkesnek bizonyult.

Tanulmányunkban ezt a folyamatot kísérvük végig a felülvizsgálat („*revisio*”) szempontjából.

Azért esett erre a választásunk, mert a felülvizsgálat volt az egyik olyan kérdéskör – a szóbeliség, közvetlenség alapelvei és a szóbeli eljárás megteremtése

¹ KENGyel MIKLÓS: *Im memoraim Plósz Sándor. Mozzanatok az 1911. évi I. Polgári perrendtartás keletkezésének történetéből.* Birák Lapja. 1996/1–2. 150. (továbbiakban: Kengyel)

mellett – ami a korabeli jogásztársadalmat igen csak megosztotta. Így igen érdekes álláspontok ismerhetők meg ezzel a témával kapcsolatban.

A történeti előzményeket követően a törvényalkotási folyamat bemutatása során a felülvizsgálat mellett és ellen felhozott érveket ismertetjük, majd a RPP.-beli rendelkezéseket vázoljuk fel. Legvégül pedig utalunk az RPP. felülvizsgálati szabályainak hatására a jelenleg hatályos perjog vonatkozásában.

II.

Történeti gyökerek

A felülvizsgálat jogintézménye a posztklasszikus római jogból ered. Konstantin császár idejére vezethető vissza első megjelenése, ami *supplicatio* néven engedélyezte a perorvoslást a *prefectus praetorio* azon döntései ellen, melyeket nem lehetett megfellebbezni.² A római jogi felülvizsgálatot csak egyszer lehetett igénybe venni, amikor a császár maga döntött a felmerült kérdésben. Döntési kompetenciáját rendszerint a *prefectus praetoria*, vagy más hivatalnokára delegálta.³

Az újkori jogalkotások sorában elsőként a francia forradalmi törvényhozás vezette be a felülvizsgálati eljárást, mely a már jogerős határozatok elleni orvoslást biztosította.⁴

A német jogba valószínűleg a római jog recepciója révén került be a felülvizsgálat jogintézménye, *revisio* elnevezéssel. Ezt azért fontos megemlíteni, mert a magyar jogot erős német hatás érte, különösen a kiegyezést követően. Ez a német hatás a polgári perjog terén is érzékelhető volt, a felülvizsgálat tekintetében pedig még inkább, hiszen a RPP. tervezeteinek és javaslatainak kidolgozója, Plósz Sándor a német *revisio* mintájára kívánta megteremteni a magyar felülvizsgálat szabályait.

Már az 1871-es és 1872-es német perrendtartásokban is szabályozták a felülvizsgálatot, melynek kizárólag jogkérdésre vonatkozóan volt helye, vagyis az a '*revisio in iure*' egyik alakja volt.⁵

Magyarországon a RPP. megalkotását megelőző időszakban, az 1848-49'-es szabadságharc után az abszolutizmus korában a bírói szervezet a következőképpen épült fel: a legalacsonyabb bírói fórumok a járásbíróságok voltak, ezek után következtek a megyei törvényszékek külön kereskedelmi törvényszékkel, majd

² MAX KASER – KARL HACKL: *Das römische Zivilprozessrecht*. Verlag C. H. Beck. München, 1996. 623. (továbbiakban: Kaser)

³ Kaser: 623.

⁴ *A Polgári Perrendtartás Magyarázata*. 2. kötet (szerk.: NÉMETH JÁNOS – KISS DAISY). Complex Kiadó. Budapest, 2007. 1497. (továbbiakban: Kommentár)

⁵ ZLINSZKY IMRE: *A jogorvoslatok rendszere*. Athanaeum. Budapest, 1879. 162. (továbbiakban: Zlinszky)

a főtörvényszékek és végül a Bécsben működő „*cs. kir. legfőbb ítélő- és semmítőszék*”, mint legmagasabb bírói organum.⁶ A legfőbb ítélő- és semmítőszék elődje egyébként a hétszemélyes tábla volt, ami a Királyi Kúria (továbbiakban: Kúria) egyik fórumaként működött a rendi korszakban a királyi tábla és később a váltófeltörvényszék mellett. A kiegyezést követően a Ptvr. bevezetésekor ez a szervezeti berendezkedés megmaradt, az elnevezések azonban változtak: a főtörvényszék királyi táblára, a törvényszék megyei törvényszékre változott, a legfelsőbb fórumok bíróságait pedig szervezetileg is elválasztották egymástól. Így a Kúria szervezeti egysége megszűnt, és a *Kúria* elnevezést ettől kezdve csak a volt hétszemélyes tábla viselhette.⁷

A magyar legfelsőbb bírói fórum, a Kúria tehát az osztrák szabályozás szerint kettős szerepet töltött be: a semmisségi panaszok elbírálásán túl fellebbezések is érkeztek hozzá; ezért is osztották két részre, harmadfolyamodású ítélőszékre (legfőbb ítélőszék) – a fellebbezések tekintetében – és semmítőszékre, a semmisségi panaszok elbírálása tekintetében.⁸ A magyar eljárásjogban tehát csak a semmisségi panaszt ismerték, mint perorvoslatot, a felülvizsgálatot korábban nem szabályozták.

Plósz – akit a RPP. megalkotásának vezéralakjának tekintünk – a javaslat vitaülésein végig kiállt a német felülvizsgálat intézménye mellett, őszinte támogatókat is szerzett, mint például Emmer Kornélt, de nem „bújhatott ki” a gyakran parázs viták kényszere alól.

A következőkben a korabeli álláspontokat mutatom be, melyekbe az egyes vitaüléseken elhangzott véleményeket is beépítettem.

III.

Felülvizsgálat contra semmisségi panasz – A felülvizsgálat kialakulása a RPP. megalkotásával

Az 1868-as Ptvr. – ahogy azt már említettük – igen csak nagy átalakításra szorult, kiváltképp a jogorvoslati rendszer tekintetében. Ekkor merült fel a felülvizsgálat intézményének bevezetése is. Felmerült a kérdés, hogy a fellebbezést követő harmadfokú perorvoslatként a francia jogból eredő semmisségi panasz intézményét szabályozzák továbbra is, ahogy tette ezt a Ptvr., vagy a német jogból ismert felülvizsgálat kerüljön kidolgozásra és elfogadásra.

A Ptvr.-ben szabályozott semmisségi panasz a francia minta (*pourvoi en cassation*) szerint harmadfokú perorvoslat, melyet a törvény nem, vagy nem

⁶ BÓNIS GYÖRGY – DEGRÉ ALAJOS – VARGA ENDRE: *A magyar bírósági szervezet és perjog története*. Zalaegerszeg, 1996. 195. (továbbiakban: Bónis – Degré – Varga).

⁷ BÓNIS – DEGRÉ – VARGA: 213.

⁸ KENGyel MIKLÓS: *Száz éves a sommás eljárásról szóló törvény*. Magyar Jog. 1993/10. 610. (továbbiakban: Kengyel 1993).

megfelelő alkalmazása miatt lehetett igénybe venni. A magyar és a francia szabályok között azonban különbség mutatkozott. A francia semmisségi panasz „inkább felülvizsgálat, mert habár a *cour de cassation*⁹ jogvédelmet sohasem ad, hanem csak cassál, úgy mégis ezt nemcsak *alaki* sérelmek, hanem általában a törvény megsértése miatt teszi, tehát *anyagi* jogszabálysértés esetén is.”¹⁰ Ehhez képest a magyar semmisségi panasz intézménye *csupán* az alsóbb bíróságok által elkövetett *alaki* szabálysértések orvoslására volt hivatva.¹¹

A felülvizsgálat is harmadfokú perorvoslat, a két jogintézmény között ugyanakkor az a különbség állt fenn, hogy míg a semmisségi panasz elbírálására jogosult bíróság a másodfokú ítéletet megsemmisíti, és új eljárást rendel el, addig a felülvizsgálat esetében a harmadfokú bíróság, azaz a Kúrián belül a legfőbb ítélőszék érdemben is dönthet az adott ügyben.¹²

Mindezekből következik, hogy a felülvizsgálatot a felek magánérdekei szempontjából szabályozták, a semmisségi panasz pedig a jogegység megővására szolgált.¹³

Amikor szóba került a módosítás igénye és egy új polgári eljárási törvény megalkotása, a korszak több kiváló jogásza hozta fel érveit a témával kapcsolatban.

Zlinszky Imre a semmisségi panaszt látta jobbnak. Az általa javasolt konstrukció szerint csak jogkérdésben engedhető meg, az egységesség érdekében a harmadfokú bíróság jogelvet mond ki a konkrét ügyvel kapcsolatban, mely az alsóbb bíróságra nézve kötelező erejű. Az alsóbb bíróság tehát a kötelező jogelv keretében hozza meg új döntését.¹⁴

Zlinszky a jogkérdés kifejezésével kapcsolatban felhívta a figyelmet arra, hogy a 'jogkérdések', mint általában tartott elnevezés helyesebb, mint más szövegezés, ami például a törvény vagy jogszabály megsértéséről szól, mert Magyarországon legtöbb esetre nincs törvény.¹⁵

Schreyer Jakab szerint a semmisségi panasz hátrányos a felekre nézve, hiszen nem hozhatnak fel új ténykörülmenyeket, így nem lehetséges a perbeli előnyök érvényesítése.¹⁶ A bíróságokra nézve sem előnyös a semmisségi panasz bevezetése, mert a bírónak a jogelv révén meggyőződése ellen kell döntenie, és „az emberi természetnek egyik általános gyengesége az, hogy azon meggyőződésétől, melyet helyesnek tart, nem igen és még akkor sem szeret eltérni, ha erre felsőbb utasítást nyer.”¹⁷

⁹ Semmitőszék – a francia semmisségi panasz elbírálására jogosult bíróság.

¹⁰ BACSÓ JENŐ: *A felülvizsgálati eljárás*. Athaneum. Budapest, 1915. 89. (továbbiakban: Bacsó)

¹¹ BACSÓ: 88.

¹² ZLINSZKY: 285.

¹³ BACSÓ: 91.

¹⁴ ZLINSZKY: 286.

¹⁵ ZLINSZKY: 286., 1. lábjegyzet

¹⁶ SCHREYER JAKAB: *A perorvoslatok teljes rendszere*. Zilahy Sámuel Kiadója. Budapest, 1879. 293. (továbbiakban: Schreyer)

¹⁷ SCHREYER: 294.

Emmer Kornél szintén erre a problémára utalt már az első javaslat vitaülésén: „Fogadjuk el a jogalkalmazás egységes szempontjából a revisiot olyképp, hogy a Kúria a másodbíróságtól netán eltérő véleményét ítélet alakjában nyilvánítsa s ne kényszerítsük az alsó bírót arra, hogy meggyőződésével ellentétes határozatot hozzon.”¹⁸

Schreyer ezeket a gondolatokat összegezve leírta, hogy a bíróság hivatása a törvény egyes esetben való alkalmazása, eldönteni melyik félnek van igaza, hiszen a bíróságok egyedül a felek érdekében léteznek.¹⁹ Nem tagadta ugyanakkor, hogy a jogegység „kiismert hatalmas tényezője” a jogszolgáltatásnak, illetve, hogy nélküle a jog és törvény „féktelen chaos”.²⁰ Ezért úgy gondolta, hogy a harmadfokú perorvoslat elnevezése nem lényeges, és mihamarabbi megoldásként szorgalmazta a két perorvoslat közelítését a semmisségi panasz hatályának és a legfőbb ítélőszék tevékenységének tágításával.²¹

A különféle álláspontok közepette a törvénytervezetek szövegéről élénk vita kezdődött. Az 1883. novemberétől 1884. áprilisáig tartó magyar jogászegyleti vitaüléseken a polgári perjog reformjával kapcsolatban többször napirendre került a harmadfok kérdése is. Meg kell említeni azonban, hogy időközben az 1881. évi LIX. törvénycikk megszüntette a semmitőszéket és így a semmisségi panaszok rendszerét is, és ezt követően a Kúria kizárólag fellebbezéseket bírált el másodfokon.²²

Voltak vélemények ugyanakkor, melyek még mindig a francia semmisségi panaszt tartották előnyösebbnek, azonban legtöbben Plósz és a német felülvizsgálat intézményének bevezetését támogatták. Abban viszont, hogy a harmadfokú perorvoslatot csakis jogkérdésben lehessen igénybe venni, a korabeli jogásztársadalom túlnyomó része egyetértett.

A támogatók közé tartozott például Garay Dezső, aki azt a kérdést, hogy a harmadfolyamodású bíróság kasszatórius vagy reformatórius jogkörrel járjon-e el, a reformáció javára döntötte el, mondván a Kúria – amely harmadfokon a törvényes ítéletei ellen igénybevett perorvoslat révén eljár – a jogegység őre is.²³

Herczeg Mihály ezzel szemben annak a véleménynek adott hangot, miszerint a semmisségi panasz intézményének megtartása célszerűbb lenne. A Semmitőszék a Herczeg által felvázolt rendben csak megsemmisítené a másodfokú ítéletet, és a másodfokú bíróságot új eljárásra utasítaná, melynek figyelembe kellene

¹⁸ Az 1883. december 1-től 1884. január 28-ig folytatott vita január 12-i teljes ülése. in.: Magyar Jogászegyleti Értekezések II. kötet. Franklin Társulat. Budapest, 1884. 66.

¹⁹ SCHREYER: 291.

²⁰ SCHREYER: 300.

²¹ SCHREYER: 306.

²² BÓNIS – DEGRÉ – VARGA: 235.

²³ Az 1883. november 17-től december 1-ig a magyar jogászegyletben folytatott vita november 17. teljes ülése. in.: Magyar Jogászegyleti Értekezések II. kötet. Franklin Társulat. Budapest, 1884. 12.

venni a Semmitőszék által kimondott általános jogelvet. Ebből kifolyólag ő sérelmezte, hogy a felülvizsgálati szabályozásban a Kúrián belül a Legfőbb Ítéltőszék nem csak in abstracto, az általános jogelv kimondásával, hanem in concreto, az adott esetben is dönthet.²⁴

A francia rendszer ellen szólt fel többek közt Dell'Adami Rezső is, aki szerint visszaesés lenne, ha Magyarországon az az áramlat erősödne, amely a francia abszolutizmusra (*ancien regime*) támaszkodna.²⁵ Hasonló okok miatt nem látta célszerűnek Nagy Dezső sem a semmisségi panaszt harmadfokú perorvoslatnak, hiszen ahogy ő mondta, a francia semmitőszéki rendszer inkább sajátságos francia politikai viszonyok szüleménye.²⁶

A semmisségi panasz ellen szolt az az érv is, hogy a kétfokú fellebbezés rendszerében a semmisségi panasz benyújtása az eljárás lassítását eredményezte. A fellebbezés előterjesztésével ugyanis egyidejűleg semmisségi panasszal is lehetett élni alaki (eljárási) jogsértések miatt közvetlenül a Semmitőszékhez. Ebben az esetben először mindig a semmisségi panaszt bírálta el a bíróság, és ha az alapos volt, akkor az eljárás újra kezdődött; amennyiben a panasznak nem adtak helyt, a per a fellebbezési bíróságon folytatódott, most már érdemben a fellebbezés elbírálásával.²⁷

A jogászegyleti vitákat követően Plósz Sándor 1885-re készítette el 613. §-ból álló javaslatát, melyben Emmer Kornél is segítette. Nagyrészt külföldi tapasztalatait használta fel: a német dogmatikára támaszkodott, szemben a francia és angol hatás helyett.

Javaslatára szerint a Kúria járt volna el egységesen, a javaslat tárgyalásánál azonban változtattak rajta: e szerint a Királyi Ítéltőábra is hatáskörrel rendelkező volt már kisebb összegek esetében.²⁸ (A szabályozás többek között ezzel a változással lépett életbe 1911-ben.) A felülvizsgálat oka csakis jogkérdés, azaz egy jogszabály téves, vagy egy jogszabály nem alkalmazása lehetett volna Plósz elképzelésében.

Ugyanakkor 1891-ben Szilágyi Dezső igazságügy-miniszter ismertette szándékát, miszerint részenként kívánja megvalósítani a reformot,²⁹ a javaslat így lekerült a napirendről.

²⁴ Az 1883. november 17-től december 1-ig a magyar jogászegyletben folytatott vita november 24-i teljes ülése. In: Magyar Jogászegyleti Értekezések II. kötet. Franklin Társulat. Budapest, 1884. 35.

²⁵ Az 1883. november 17-től december 1-ig a magyar jogászegyletben folytatott vita november 24-i teljes ülése. In: Magyar Jogászegyleti Értekezések II. kötet. Franklin Társulat. Budapest, 1884. 50.

²⁶ Az 1884. március 12-től április 7-ig folytatott vita április 7-i teljes ülése. in.: Magyar Jogászegyleti Értekezések II. kötet. Franklin Társulat. Budapest, 1884. 62

²⁷ BÓNIS – DEGRÉ – VARGA: 235.

²⁸ *Die Revision im ungarischen Zivilprozess.* in: Plósz Sándor összegyűjtött dolgozatai. Kertész József könyvnyomdája. Budapest, 1927. 514–515. (továbbiakban: Plósz Sándor összegyűjtött dolgozatai)

²⁹ KENGyel: 151.

A részreform azonban gyökeres átalakulást hozott, hiszen az írásbeli eljárás mellett megjelent a szóbeli (sommás) eljárás, amely már ismerte a felülvizsgálat jogintézményét. A Sommás eljárásról szóló 1893. évi XVII törvénycikk (továbbiakban: Se.) megalkotásával a német felülvizsgálat támogatói így keresztül tudták vinni az általuk megvalósítani kívánt szabályozást. Igaz, „a sommás eljárásról szóló törvény igazi jelentősége abban állt, hogy előmozdította a modern perjogi alapelvek érvényre juttatását”.³⁰

A felülvizsgálat jogintézményét a polgári perben tehát elsőként a Se. vezette be Magyarországon, mely harmadfokú fellebbvitelként szabályozta azt, és amely csak jogkérdésekre szorítkozott. A négyfokú bírósági rendszerben kétfokú fellebbviteli rendszer érvényesült a fellebbezés és a felülvizsgálat révén: a járásbíróság ítélete ellen a törvényszékhez lehetett fellebbezni, a törvényszék által, mint fellebbezési bíróság által meghozott másodfokú határozat ellen pedig jogkérdésben felülvizsgálati kérelmet lehetett benyújtani.³¹

A Se. miniszteri indokolása úgy jellemezte a felülvizsgálatot, mint „jogkérdésre szorított fellebbezést”.³²

A Se. 185. §-a szerint anyagi jogszabály helytelen alkalmazása vagy mellőzése esetén, illetve tételesen meghatározott súlyos eljárási szabálysértések esetén lehetett igénybe venni a felülvizsgálatot, vagy akkor, ha a fellebbezési bíróság rosszul alkalmazta azt az eljárási szabályt, amely lényeges kihatású volt az ügy eldöntésére.³³

A felülvizsgálati kérelem elbírálásakor tehát a Királyi Ítéltáblák és a Kúria járt el. Amennyiben az eljárás a törvényszék előtt indult, a fellebbezést a Királyi Ítéltáblák bírálták el, így ez esetben a másodfokú határozat elleni felülvizsgálat elbírálása a Kúria hatáskörébe tartozott.³⁴ Az első fokon a járásbíróságon indult ügyekben a fellebbezést követően a felülvizsgálati hatáskör elkülönült: ezer koronán aluli ügyekben a Királyi Ítéltáblák, az ezer koronán felüli ügyekben a Kúria járt el.³⁵

1902-ben folytatódott a magyar polgári perjog megújulásának folyamata. Plósz ismét megbízást kapott – most már, mint igazságügyi miniszter –, hogy készítsen javaslatot a polgári perrendtartás teljes revíziójára.³⁶ Azonban ekkor sem volt sikeres a törvényalkotás. Plósz átdolgozta eredeti javaslatát, de elsőre ez sem verekedte át magát a törvényhozási eljáráson. 1907-es törvényjavaslatának vitája megszakadt, végül 1910-ben, szám szerint az ötödik javaslata került

³⁰ KENGyel: 1993: 609.

³¹ KOMMENTÁR: 1497.

³² KOMMENTÁR: 1498.

³³ JUHÁSZNÉ ZVOLENSZKI ANIKÓ: *A felülvizsgálati eljárás újraszabályozása hatályos Polgári Perrendtartásunkban.* in.: Besenyei Lajos Emlékkönyv. Acta Juridica et politica. Tomus LXIX. Fasciculus I–48. 2007. 318.

³⁴ KOMMENTÁR: 1499.

³⁵ KOMMENTÁR: 1499.

³⁶ KENGyel: 153.

teljes megvitatásra, és elfogadásra.³⁷ Ezzel megszületett a polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. törvénycikk, az első modern polgári eljárásjogi kódexünk.

IV.

A felülvizsgálat szabályai az 1911. évi I. törvénycikkben

1. A RPP. elfogadásával a harmadfokú, úgynevezett rendes, de korlátozott fellebbezési eljárás szabályai német mintára kerültek elfogadásra, azzal a lényeges különbséggel, hogy magyar viszonylatban a felülvizsgálati eljárás lényegében a jogalkalmazásra szolgált, a német Zivilprozessordnungban (ZPO) ismert jogegységesítő funkció hiányzott.³⁸ Ez azt jelentette, hogy a felülvizsgálati bíróságnak nem volt feladata az ítélkezés egységének a biztosítása, ezért az ítélete nem szolgált az alsóbb bíróságok számára követendőnek hasonló jellegű ügyekben. A jogegység megóvására egyébként inkább a semmisségi panasz szolgált, ahogy az a fenti korabeli véleményekből is kiderül. A felülvizsgálatot így az eredeti koncepció alapján szabályozták: a felek magánérdekeinek megfelelően, miszerint a jogvitát a bíróság a felülvizsgálati eljárásban véglegesen lezárva, érdemben bírálja el.

A RPP. hatályba lépésekor a fellebbezési bíróságok a törvényszékek és a Királyi Ítéltáblák voltak, ezen bíróságok ítéletei ellen lehetett igénybe venni a felülvizsgálatot. Más fellebbvitel nem volt, másfelől csakis ezek ellen volt megengedhető a felülvizsgálat.³⁹

A felülvizsgálati bíráskodás tehát – ahogy a Se. szabályozásában is – megoszlott a Királyi Ítéltáblák és a Kúria között: a Királyi Ítéltáblák ítéleteivel szemben minden esetben a Kúria, a törvényszék ítéletével szemben a kétezeröt száz koronát meghaladó pertárgy esetén a Kúria, más esetben a Királyi Ítéltáblák gyakorolták a perorvoslati hatáskört.⁴⁰ Ebből is az következik, hogy nálunk a felülvizsgálati bíráskodás kizárólag a felek magánérdekeit kívánta szolgálni, hiszen így, hogy a felülvizsgálat elbírálására a Kúria és a Királyi Ítéltáblák is hatáskörrel rendelkeztek, nehezen lett volna biztosítható a jogegység.⁴¹

A felülvizsgálati kérelemmel azonban csak korlátozottan lehetett élni. A német ZPO mintájára a jogalkotó negatív felsorolást⁴² alkalmazott a korlátok felál-

³⁷ KENGyel: 154.

³⁸ *Die Revision im ungarischen Zivilprozess.* in.: Plósz Sándor összegyűjtött dolgozatai. 515.

³⁹ FODOR ÁRMIN: *Felülvizsgálat.* in.: *A polgári perrendtartás alapelvei.* Franklin Társulat. Budapest, 1919. 258. (továbbiakban: Fodor)

⁴⁰ FODOR: 259.

⁴¹ BACSÓ: 91.

⁴² A fellebbezési bíróság ítélete nem volt megtámadható felülvizsgálati kérelemmel ha:
– a per tárgyának értéke nem haladta meg az 500 koronát;

lítására, vagyis főszabály szerint a felülvizsgálati kérelem minden esetben előterjeszthető volt ugyan, de bizonyos esetekben nem lehetett élni vele.⁴³

2. A felülvizsgálati bíróság a fellebbezési ítéletet érdemlegesen bírálta el, és az ítéletet az abban előadott tényállás tekintetében vizsgálta felül.

Lényeges különbség volt azonban a felülvizsgálati és a fellebbezési bíróság bizonyítási eljárásában. Fellebbezésnél az elsőfokú ítéleti tényállás bizonyítékának minősült a másodfokú bíróság számára, de csak abban a részében, hogy mi történt az eljáró bíróság előtt. Ennyiben az I. fokú tényállás teljes kötött bizonyító erővel bírt, ellenbizonyítékul csak a tárgyalási jegyzőkönyv és annak mellékletei szolgáltak. Ugyanakkor az elsőfokú bíróság a tényállás-megállapításon túlmenő bizonyítási következtetései, vagyis hogy az első fokon eljáró bíróság milyen múlt tényeket derített ki, nem kötötte a fellebbezési bíróságot, ami következik a fellebbezési eljárás jellegéből és lényegéből is, hiszen másodfokon ismételt vagy új bizonyítás-felvételnek is helye lehetett, melyek új tényekre adhattak következtetést. A felülvizsgálatnál ez másképp volt: a harmadfok kötve volt a fellebbezési bíróság ítéleti következtetéséhez is – tehát a fellebbezési bíróság ítéletét az abban előadott tényállás alapján vizsgálta felül –, mely tényállás nem csak abban a részében szolgált neki bizonyítékul, hogy mi történt a fellebbezési bíróság előtt, hanem abban is, hogy korábban milyen múltbeli tények történtek. A felülvizsgálati bíróságra kötelező fellebbezési bírósági következtetés az, ami élesen megkülönbözteti a két jogintézményt egymástól. Erre a szigorú kötöttségre Magyary azt az érvet hozza fel, hogy már két bíróság önállóan foglalkozott a perbeli múlt tényekkel, azok kiderítésével.⁴⁴ Ugyanakkor nem szabad elfelejtkeznünk arról, hogy a felülvizsgálat reformatórius jegyeket is magában foglalt, amiből következik, hogy ellenbizonyításnak helye lehetett a múltbeli tények tekintetében is.⁴⁵ Ez azt jelenti, hogy – ugyan szűk körben –, de önálló tényállás-megállapítási joga is volt a felülvizsgálati bíróságnak, melynek eseteit alább fejtem ki részletesen.

– a per tárgyának értéke részvénytársasági és szövetkezeti viszonyból származó perekben, illetve az ipari mintának, szabadalomnak és védjegynek törvényes oltalmára fennálló szabályok megsértéséből eredő kártérítési perekben nem haladta meg a 100 koronát;

– kizárólag a perköltség viselésének vagy mennyiségének kérdésében;

– az illetékesség kérdésében, ha a bíróság megállapította illetékességét;

– a hatáskör kérdésében, ha a fellebbezési bíróság olyan ügyre nézve melyre, a hatáskör érték szerint volt megállapítva a járásbíróság hatáskörét vagy a járásbíróság hatáskörébe tartozó ügyre a törvényszék hatáskörét állapította meg;

– ha a fél az elsőfokú bíróság ítéletét vagy annak részét nem támadta meg fellebbezéssel;

– ha külön törvény így rendelkezett – pl.: a végrehajtás megszüntetése, korlátozása vagy felülgészítése iránti perben hozott két egybehangzó ítélet ellen, vagy a végrehajtási igényperben.

⁴³ *Die Revision im ungarischen Zivilprozess.* in.: Plósz Sándor összegyűjtött dolgozatai: 519–520.

⁴⁴ MAGYARY GÉZA: *Magyar polgári perjog.* III. kiadás, átdolgozta Nizsalovszky Endre. Franklin Társulat, Budapest, 1939. 553. (továbbiakban: Magyary)

⁴⁵ MAGYARY: 552–553.

3. Különbözött a magyar jogintézmény abban is, hogy – habár kezdetben nálunk is csak jogi kérdésben lehetett kezdeményezni a felülvizsgálatot – később ténykérdésben is engedélyezték azt. Ennek bevezetését Plósz is támogatta, mert az eredeti szabályozás véleménye szerint nem felelt meg kellőképpen a gyakorlatnak.⁴⁶

Ennek megfelelően a felülvizsgálati bíróság új tényállást is megállapíthatott:

1. a bizonyítás mérlegelése és tárgyalás tartása nélkül:

- a) ha a megállapítás valamely jogszabály helytelen alkalmazásával vagy mellőzésével történt (RPp. 534. §);
- b) ha a megállapítás nyilván helytelen ténybeli következtetéssel történt; (RPp. 534. §);
- c) ha az ítéletben megállapított tényállás az iratok tartalmával ellentétes (RPp. 534. §);

2. új tények és bizonyítékok alapján:

- a) amennyiben valamely hivatalból figyelembe veendő körülmény megállapításának esete forog fenn; (RPp. 535. §);
- b) ha a fellebbezési bíróság az eljárásra vonatkozó valamely szabályt helytelenül alkalmazott vagy mellőzött (RPp. 535. §).

Mindkét esetben azonban az a feltétel volt szükséges, hogy a fellebbezési bíróság ítéletében megállapított tényállást a felek felülvizsgálati kérelmükben illetve válasziratukban kifejezetten megtámadják. Ugyanakkor az első pontban részletezett esetekben a bíróság hivatalból is élhetett a tényállás-megállapítási jogkörével, hiszen a RPp. 534. §-ában olyan körülményeket rögzített a jogalkotó, amelyek hivatalból ismertek vagy köztudomásúak.⁴⁷

ad 1. a) A jogszabály helytelen alkalmazása vagy mellőzése esetén egyaránt lehetett hivatkozni alaki illetve anyagi jogszabályra.

ad 1. b) A felülvizsgálati bíróság a nyilvánvalóan helytelen *ténybeli következtetés* esetén összehasonlító következtetést végez az alsóbíróság által megállapított tényállás kapcsán, amelytől ha eltér, akkor más tényállást is állapít meg. A leglényegesebb megkötés azonban ebben az esetben, hogy a bíróság az új tényállás megállapítását mérlegelés és tárgyalás tartása nélkül teheti csak meg. Tehát a korábbi bizonyítást nem bírálhatja felül a felülvizsgálati bíróság, bizonyítás-felvétel céljából tárgyalást sem tarthat, csak a meglévő bizonyítékokat veheti számba, ennek alapján korrigálhatja a hibás ténybeli következtetést.

ad 1. c) Az iratok tartalma és a tényállás közötti ellentét feloldására a tárgyalási jegyzőkönyv és az ítéleti tényállás szolgált alapul, ha e kettő között is ellen-

⁴⁶ *Die Revision im ungarischen Zivilprozess.* in.: Plósz Sándor összegyűjtött dolgozatai. 519–520.

⁴⁷ MAGYARY: 557.

tét feszült, akkor a tárgyalási jegyzőkönyv volt az irányadó. Ez teljes mértékben érthető, hiszen a szóbeli tárgyaláson történekről a tárgyalási jegyzőkönyv számol be a leghitelesebben. Ebben a momentumban „tetten érhetők már” a RPP. által szabályozott szóbeliség és közvetlenség alapelvei is.

ad 2. a) A RPP. 540. §-a értelmében az ilyen hivatalból figyelembe veendő körülmények egyrészt pergátló körülmények (pl.: a kereset érvényesítése egyáltalán nem tartozik polgári peres útra, az ügy nem tartozik az adott bíróság hatáskörébe), vagy egyéb eljárási hibák lehettek.⁴⁸

ad 2. b) Ezen pont alá olyan eljárási szabályok tartoznak, melyek nem esnek a pergátló körülmények és az egyéb eljárási hibák megítélése alá. Ilyennek tekinthetjük a nyilvánosságra vonatkozó rendelkezéseket.⁴⁹

A felülvizsgálati eljárásban tehát helye volt új tényekre és új bizonyítékokra való hivatkozásnak, mely sajátos magyar szabálynak volt tekinthető. Ezt azzal indokolták, hogy a felülvizsgálati eljárásnak nem az a rendeltetése, hogy a bizonyítást teljes mértékben kizárja, hanem csak az, hogy olyan bizonyítást zárjon ki, amelynek felvételére nem alkalmas a felülvizsgálati bíróság.⁵⁰

4. A Törvénykezés egyszerűsítéséről szóló 1930. évi XXXIV. törvény cikk (továbbiakban: Te.) 40. §-a bevezetett egy harmadik esetkört is, amikor a bíróság *bizonyítás mérlegelésével, vagy a felek egybehangzó előadása alapján* is új tényállást állapíthatott meg⁵¹ – a jogalkotó nyilvánvalóan a gyakorlatban előforduló esetek révén változtatott, és tágította a felülvizsgálati bíróság ítélkezési jogkörét a ténymegállapítás körében. Ezt támasztja alá Magyary is: „A tapasztalat [...] megmutatta, hogy az alsóbíróságok által összegyűjtött bizonyítékok nem csupán a fellebbezési bíróság ítéletében megállapított tényállás alapjául alkalmasak, hanem azok alapján sok olyan további tény is meg lehet állapítani, amelynek tekintetében a bíróság a bizonyítékokat észlelte és csupán a bizonyítási következtetési műveleteket mellőzte, mert azt a maga jogi álláspontja folytán feleslegesnek találta.”⁵²

A felülvizsgálat tehát ténykérdésekre is kiterjedhetett, de mindig feltételezett a bíróság részéről egy jogszabálysértést. „Mert csak mindig a bíróság által elkövetett hibák orvoslására szolgál – a fél mulasztásának pótlására tehát igénybe sem vehető –, ha pedig a bíróság hibát követ el, jogszabályt sért, akkor is, ha tények kiderítéséről van szó”.⁵³ De nem minden jogszabálysértés miatt volt lehetséges a felülvizsgálat a ténykérdések körében, csak a fent leírt három fő esetben.

⁴⁸ MAGYARY: 560–561.

⁴⁹ MAGYARY: 561.

⁵⁰ MAGYARY: 560. lábjegyzet

⁵¹ KOVÁCS MARCELL: *A Polgári Perrendtartás Magyarázata*. II. kiadás. Athanaeum. Budapest, 1927. 1458. (továbbiakban: Kovács Marcell)

⁵² MAGYARY: 558.

⁵³ MAGYARY: 562.

5. A felülvizsgálat szabályozásában a RPP. lényegében a Se.-t követte: a kérelem benyújtására 15 nap állt rendelkezésre az ítélet kézbesítésétől, melyet ügyvéd által kellett ellenjegyeztetni⁵⁴, tehát a jogi képviselő kötelező volt az eljárás során. A felülvizsgálati eljárásban a kötelező jogi képviselő az ügyvédkényszer *szigorúbb* alakja volt, mely tehát azt jelentette, hogy a fél személyesen egyáltalán nem járhatott el. Ettől meg kell különböztetni a az ügyvédkényszer *enyhébb* esetét, amely a járásbíró és a törvényszék előtti eljárásokban érvényesült: ott ugyanis a fél személyesen járhatott, de ha képviseltette magát, azt csak ügyvéd útján tehette meg.⁵⁵

A felülvizsgálati kérelemben meg kellett jelölni a felülvizsgálandó ítéletet, az ítélet megtámadásának jogalapját, és határozott kérelmet kellett előadni a tekintetben, hogy az ítélet egészét vagy csak valamely részét támadja-e a perorvoslatot kezdeményező.⁵⁶

A felülvizsgálati bíróság egyrészt *szóbeli tárgyalás* alapján határozhatott, azonban az eljárás lényegében írásbeli volt, mert a felek az írásbeli kérelmeiket és beadványaikat szóban csak indokolhatták, a bíróság az iratok tartalma alapján hozta meg a döntését. Új kérelem előterjesztésére egyáltalán nem volt lehetőség. A tárgyalás lényegét az teszi ki, hogy a tanács tagja az ügyet előadja. Találón jegyzi meg Magyary, hogy „az előadó előterjesztésével [...] a felülvizsgálati tárgyalás kezdetét veszi; de esetleg [...] azzal is nyer befejezést”⁵⁷, hiszen az előterjesztő a felek kérelmét és az ügy állását ismerteti, és a felek szóbeli előadásai, indokolásai és a bizonyítás-felvétel csupán esetleges elemek az eljárásban.

A másik eljárási rend a *nyilvános ülés*, amire akkor került sor, ha a törvényszék volt a fellebbezési bíróság, és a pertárgy értéke nem érte el az ezer koronát.⁵⁸ Az ügyvédi képviselő ebben az esetben is kötelező volt, és a felek a nyilvános előadáson is megjelenhettek, melynek időpontjáról azonban értesítést nem kaptak, arról kifüggesztés útján értesülhettek.⁵⁹ A szóbeli tárgyalással ellentétben itt már nem volt helye felszólalásnak.

6. A *felülbírálat* terjedelmét tekintve is érvényesült a polgári eljárás egyik legfontosabb alapelve, a rendelkezési elv, hiszen főszabály szerint a bíróság a felülvizsgálati kérelemhez és az esetleges csatlakozási felülvizsgálati kérelemhez kötve volt.

A felülvizsgálati bíróság kétféle határozatot hozhatott eljárása során. Amennyiben a bíróság érdemben bírálta el a felülvizsgálati kérelmet, *ítélettel* döntött. Az ítélettel a másodfokú bíróság határozatát helybenhagyhatta, megvál-

⁵⁴ FODOR: 262.

⁵⁵ MAGYARY: 213.

⁵⁶ MAGYARY: 564.

⁵⁷ MAGYARY: 569.

⁵⁸ FODOR: 263.

⁵⁹ Kommentár: 1502.

toztathatta, vagy ha valamilyen pergátló körülmény fennforgott, az eljárását be is szüntethette.⁶⁰

Végzéssel döntött, ha a fellebbezési bíróság ítéletét vagy végzését feloldotta, és a bíróságot új eljárásra utasította (póteljárás). Ilyen eset volt például a 2. pontban már említett egyéb eljárási hibák felmerülése. Természetesen a másodfokú bíróságnak a Kúria illetve az Ítéltábla utasításai szerint kellett eljárnia.

Szintén végzést hozott a harmadfokú bíróság, amennyiben a felülvizsgálatot visszautasította. Erre akkor került sor, ha a felülvizsgálati kérelem az előfeltételeknek nem felelt meg.⁶¹ Ebben a tekintetben a Te. szintén tartalmazott egy újító szabályt, a konok perlekedés bírságát. A törvénycikk 39. §-a szerint aki az ilyen visszautasító végzés ellen nyilvánvalóan alaptalanul élt felfolyamodással, a bíróság pénzbírságban marasztalta.⁶² A konok perlekedés bírságát a bíróság ezen kívül akkor is köteles volt kiszabni, ha a fél olyan ítélet ellen élt felülvizsgálat-tal, mely ellen az nyilvánvalóan kizárt, illetve, ha a fél két egybehangzó ítélet után nyújtott be felülvizsgálati kérelmet.⁶³ A bírság összegének megállapítása a bíróság belátására volt bízva, legmagasabb összege ezer pengő volt. Érdekes szabály, hogy a bírság megfizetéséért a felülvizsgálati kérelmet *ellenjegyző ügyvéd* volt felelős, akinek azonban visszkereseti joga volt saját fele ellenében, de csak abban az esetben, ha a fél külön írásbeli utasítására adta be a felülvizsgálati kérelmet.⁶⁴ A perhatékony-ság tehát, amint látjuk, már ebben az időben is fontos volt.

V.

Összegzés

A RPP. az 1914. évi XXXIV. törvénycikk alapján 1915. január 1-jén lépett hatályba.⁶⁵ A Kúria és a Királyi Ítéltáblák megkezdhették egy, a számukra is teljesen új jogintézmény alkalmazását. A hatályba léptetés sem ment azonban könnyen, ahogy maga a törvény elfogadása sem. A RPP. eredetileg legkésőbb 1914. szeptember 1-jén lépett volna hatályba az 1912. évi LIV. törvénycikk értelmében, azonban az akkori viszonyok miatt az igazságügyi miniszter törvény-

⁶⁰ MAGYARY: 571.

⁶¹ Ha a felülvizsgálati kérelem elkésett; olyan ítélet ellen irányult; amely ellen nem volt megengedett a felülvizsgálat; ha a kérelem kellékei nem voltak megfelelőek, illetve; ha a felülvizsgálati bíróság hatásköre hiányzott – lásd: MAGYARY: 566.

⁶² KOVÁCS MARCELL: 1458. Ugyanakkor nem szabad elfelejtenünk arról, hogy a rendi kor-szakban is létezett már a patvarkodás (calumnia) intézménye, melyet szintén szankcionáltak.

⁶³ MAGYARY: 575.

⁶⁴ MAGYARY: 575–576.

⁶⁵ KOVÁCS MARCELL: 1602.

javaslatot nyújtott be a hatályba léptetés elhalasztására, ezért került arra sor csak 1915-ben.⁶⁶

A két harmadfokú perorvoslat kapcsán megismert érvek és az életbe lépett törvényi szabályozások alapján konklúzióként elmondhatjuk, hogy a kialakított rendelkezések lényegében a semmisségi panasz bizonyos sajátosságait is magában foglalták. Gondoljunk itt arra az esetre, ha a felülvizsgálatot elbíráló bíróság a másodfokú határozatot végzésével feloldotta, és új eljárásra utasította a fellebbezési bíróságot. Ebben a momentumban a felülvizsgálat megegyezik a semmisségi panasz azon szabályával, amikor a Semmitőszék a fellebbezési döntés megsemmisítésekor az alsóbb bíróságra nézve kötelező erejű jogelvet mond ki. A felülvizsgálati eljárásban mintegy utasítja a felülvizsgálati bíróság az alsóbb bíróságot, hogy milyen szempontok figyelembevételével kell az új eljárását lefolytatnia. Elfogadhatjuk így Bacsó Jenő azon álláspontját, miszerint: „A harmadfokú bírósághoz való fellebbvitel [...] középhelyet foglal el az ú. n. fellebbezés és az ú. n. semmisségi panasz között, [...] de azért a fellebbezéstől különböző fellebbviteli típusnak tekinthető.”⁶⁷

Abban viszont már valóban különbözik a két jogintézmény, hogy a semmisségi panasz tekintetében ez a jogelv általános volt – tehát a jogegységesítésre alkalmas volt –, míg a felülvizsgálat esetében, ahogy azt már leírtuk, ez a jogegységesítő funkció hiányzott. Mindazonáltal úgy gondolom: a felülvizsgálat révén óhatatlanul is kialakulhatott az a fajta bírói gyakorlat, amely a felülvizsgálati bíróság döntéseit nem csak a konkrét esetben követte, hanem a később előforduló hasonló esetek eldöntése során is figyelembe vette a Kúria illetve a Királyi Ítéltáblák megfelelő határozatait.

Különbözött a semmisségi panasz és a felülvizsgálat a bizonyítás terén is. Ahogy már említettem a felülvizsgálat reformatórius rendszere megkívánta néhány esetben az új tényállás-megállapítási hatáskört is. Ezzel szemben a semmisségi panasz esetében, mivel eleve csak alaki jogsértések esetében lehetett igénybe venni, nem is volt szükség a bizonyításra.

Mindezek mellett pedig nem szabad elfelejtkeznünk a leglényegesebb különbségről, arról, hogy a felülvizsgálat során a bíróság mindig érdemben döntött, tehát érdemlegesen kellett eldöntenie az ügyet, ami a hatályon kívül helyezésén túlmutatott. A megváltoztatás lehetőségét is magában foglalta. Nem csak arra kellett szorítkoznia a felülvizsgálati bíróságnak, hogy a fellebbezést elbíráló bíróság sértett-e jogszabályt, hanem azt is ki kellett jelentenie, hogy a konkrét jogszabályt a fellebbezési bíróság jól alkalmazta-e vagy sem.⁶⁸

⁶⁶ GAÁR VILMOS: A magyar polgári perrendtartást életbeléptető törvények magyarázata. Athaneum. Budapest, 1914. 1.

⁶⁷ BACSÓ: 87.

⁶⁸ MAGYARY: 552.

VI.

A felülvizsgálat utóélete

A felülvizsgálat jogintézményét a RP.-t követő időszakban kiiktatták jogrendszerünkől. Az 1992-es újjászületése azonban bizonyítja, hogy szükség van harmadfokú eljárásra a RPp.-beli felülvizsgálati szabályok keretén belül.

Mindazonáltal a régi szabályozáshoz való visszatérésig igen sok idő telt el, amely alatt többek között bírósági szervezetünk is megváltozott: az addig négy-szintű bírói rendszer háromszintűvé vált, és szinte ezzel egyidejűleg – és talán ebből következőleg is – tűnt el a felülvizsgálat, mint perorvoslati lehetőség a magyar polgári eljárásból. A több mint ötven év alatt, amíg a felülvizsgálat hiányzott jogrendszerünkől, olyan intézményeket vezetett be a jogalkotó, mint a közérdekű kifogás, a perorvoslat a törvényesség érdekében és a törvényességi óvás. Ezek a jogorvoslati céllal létrejött jogintézmények azonban az egyfokú fellebbvitel után nem pótolhatták a korábbi rendkívüli perorvoslatot, a felülvizsgálatot. Egyrészt a diszkrecionális jogkör révén, másrészt az intézményi cél és eredmény tekintetében sem, hiszen „nem az egyéni jogvédelmet, hanem a szocialista jogfelfogás szerint az egyéni jogérvényesítés érdekei fölött álló szocialista törvényesség és igazságosság érvényre juttatását szolgálta”.⁶⁹ A törvényességi óvás jogintézményét az alkotmánybíróság 9/1992. (I. 30.) számú határozatával alkotmányellenesnek minősítette és 1992. december 31-i hatállyal megsemmisítette.

E tanulmány célkitűzéseit meghaladja a jelenleg hatályos felülvizsgálati szabályok és azok megalkotásának részletezése, de annyit mindenképpen meg kell említenünk, hogy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény jelenleg hatályos rendelkezései sok mindenben hasonlítanak a RPp. megfelelő szakasza-ihoz. 1992-es újraszabályozásakor ugyan nem rendes, hanem már rendkívüli perorvoslatként „jelent meg” polgári eljárásjogunkban, és az azóta eltelt időszakban az eljárásjog egyik olyan intézménye lett, mely igen sok módosításon ment keresztül, de a gyökerektől, azaz a RPp. szellemiségétől és rendelkezéseitől sosem távolodott el.

Ugyanakkor ki kell emelni a kódex egészének színvonalát is, hiszen a felülvizsgálat mellett más rendelkezések is újra bekerültek a jogalkalmazás „vérkeringésébe”. Ezzel kapcsolatban rámutathatunk a RPp. azon a rendelkezésére, miszerint kisebb ügyekben a felek idézés nélkül is megjelenhettek a bíróság előtt, így kísérelvén meg megfelelő megoldást találni a jogvitában.⁷⁰ Ez a szabályozás a mai napig él polgári perrendtartásunkban: a 127. § (1) bekezdése ugyanis a *szóbeli kereset azonnali tárgyalásának lehetőségét* szabályozza, és kimondja, hogy „ha a kereset jegyzőkönyvbe mondása alkalmával a felperessel

⁶⁹ Kommentár: 1507.

⁷⁰ KENGyel: 1993: 609.

együtt a bíróság előtt az alperes is megjelenik, a bíróság a felek kérelmére a tárgyalást nyomban megtartja.”

A felülvizsgálat jogintézményének 1911-es szabályozásáról csak elismerően szólhatunk, hiszen, mint rávilágítottunk, kiváló alap volt a mai felülvizsgálati rendelkezések kialakításánál.

ZITA PÁKOZDI

DIE ENTWICKLUNG DER REVISION UND IHRE WICHTIGSTE VORSCHRIFTE IN ERSTER MODERNEN UNGARISCHEN ZIVILPROZESSORDNUNG

(Zusammenfassung)

Nach dem österreichisch-ungarischen Ausgleich wurde das Zivilprozessrecht durch einstweilige Vorshcrite geregelt. Der Lauf der Gesetzgebung einer neuen Zivilprozessordnung begann im Jahr 1880, als Sándor Plósz von der ungarischen Regierung für Entwicklung einer endgültigen Zivilprozessordnung Auftrag bekam. Im Lauf der Gesetzgebung war eine die wichtigste Frage der Rechtsmittel dritter Instanz, die Revision.

Der Aufsatz fasst die Vorgeschichte der Revision, den Lauf der Gesetzgebung der neuen ungarischen Zivilprozessordnung (uZPO), und die Vorschrift der Revision in uZPO zusammen.

In der Gesetzgebungsdiskussion im Zusammenhang der Revision wurde sich die Frage gestellt, ob der Gesetzgeber die Revision oder die Nichtigkeitsbeschwerde normieren sollte. Im Jahre 1911 wurde die uZPO verabschiedet, und sie regelte die Revision, als ordentlicher Rechtsmittel in dritter Instanz, wie die deutsche Zivilprozessordnung.

Die ungarische Revision hatte nur in den alleinigen Dienst der letzteren Instanz, und der Rechtseinheit nicht. Von diesen ist es hervorzuheben, dass das Revisinosgericht sollte den Rechtsstreit in der Sache entscheiden. So diese Regelung diente besser die Privatinteresse der Parteien, als die Nichtigkeitsbeschwerde.

Der Aufsatz verweist darauf dass, die Vorschrift der uZPO war herausragender Basis im Jahr 1992 bei der Neuregelung der Revision.

POZSONYI NORBERT

Zálogkötések *Cato de agri cultura* című művében

I.

Bevezetés

A római zálogjog legfejlettebb, modern jogi műszóval jelzálognak (azaz pontosabb megfogalmazásban birtok elvonásával nem járó zálognak) nevezett formájának széleskörű elismerése az antik Rómában a klasszikus korban következett be, egy hosszú fejlődési folyamat eredményeként.¹ A római zálogjog fejlődéstörténetének kezdeteit, mint Kaser² írja, sötétség borítja, ezért véleménye szerint e fejlődés mélyebbre hatóbb feltárásához szükség van a nem jogász irodalom részletesebb elemzése alapján megújított kutatásokra. A tudomány *communis opinio*ja alapján a jelzálog (besitzloses Pfand) a kishaszonbérlet keretében fejlődött ki³ (ti. *interdictum Salvianum*, *actio Serviana*, majd végül az *actio quasi Serviana*⁴), de e jogintézménynek ezen folyamat kiteljesedéséhez számos fejlődési szakaszon kellett végigmennie. A jelen tanulmány célja azonban nem a római zálog fejlődési ívének „megrajzolása”, hanem Cato⁵ Kr. e. II. évszázadban írt, *de agri cultura*⁶ című művének 146., 149. és 150. fejezeteinek elemzése a bennük foglalt zálogklauzulák központba állításával.

¹ G. KRÄMER: *Das besitzlose Pfandrecht*, Köln 2007, 143 p.; M. KASER – R. KNÜTEL: *Römisches Privatrecht*. München 2005, 152. p.: ezen zálogjogi forma kialakulását a Kr. u. I. századra datálja.

² M. KASER: *Studien zum römischem Pfandrecht*, Napoli 1982, 255. p.; A zálogjog korai szakaszának fejlődéstörténetéhez lásd újabban D. SCHANBACHER: *Zu Ursprung und Entwicklung des römischen Pfandrechts*. SZ 123 (2006), 49–70. p.

³ KASER – KNÜTEL: i.m., 156 p.

⁴ KASER – KNÜTEL: i.m., 156 p., Ennek az *utilis actio*nak több megnevezéssel is találkozhatunk a forrásokban, ezek a következők: *actio pignericia* (*in rem*), illetőleg az *actio hypothecaria*.

⁵ M. Porcius Cato Kr. e. 234–148

⁶ KRÄMER: i.m., 143. p., Cato a művét feltehetőleg Kr. e. 160 és 150 között írhatta.; a témához kapcsolódó további irodalmat l. P. THIELSCHER: *Des Marcus Cato Belehrung über die*

Érdekességként érdemes azt megjegyezni, hogy Rómában egészen a császárkor második feléig a záloggal való követelésbiztosítás (mint dologi biztosíték) csak másodlagos szerepet játszott a kezességgel (mint személyi biztosítékkal) szemben.⁷ Ezen első pillantásra ellentmondásos gyakorlatra a választ a köztársaság kori Róma társadalmi sajátosságaiban, illetőleg a (kényszer)végrehajtás szigorú szabályaiban kell keresni. A római köztársaság időszakát átszöttek a polgárok között fennálló sokrétű bizalmi (hűségi) viszonyok (Treueverhältnis),⁸ valamint baráti kapcsolatok (Freundschaftsbindungen), amelyek igen fontos és befolyásoló szerepet játszottak a korabeli társadalmi életben.⁹ Ez praktikus oldalról azt jelentette, ha valaki olyan kezeset tudott állítani, aki közismerten megbízható ember hírében állt, akkor a hitelező irányában az a tény, hogy egy ilyen ember vállalná a kezességet az adós tartozásáért, egy komoly biztosítéki jelleget hordozott magában a korabeli társadalmi viszonyok között, hisz a hitelező alappal feltételezhette, hogy egy „derék ember” nem vállalna felelősséget a tartozásért, ha az adós pl. megbízhatatlan személy volna. A másik ok az előbb már említett végrehajtási szabályok szigorúsága, amely kezdetben az adós személye ellen, később pedig az adós vagyonának csődszerű végrehajtására irányult.¹⁰

A dolgozat célkitűzése a továbbiakban, hogy Cato korának társadalmi és gazdasági berendezkedésének rövid ismertetése után a már megnevezett három fragmentum részletes elemzésével meghatározza a catói zálogklauzulák rendszertani helyét a római zálog fejlődésében.

II.

Cato korának társadalmi és gazdasági háttere

Cato szerződési formuláit csak akkor tudjuk találóan interpretálni, ha ismerjük azok társadalmi és gazdasági hátterét.

A társadalom vezető rétege a Kr. e. II. sz. első felében a *nobilitas*, amelynek legfőbb politikai támasza a szenátus volt. A szenátus kifelé egy zárt rendszert alkotott, a legritkább esetekben kerülhetett a soraiba ún. *homo novus* (olyan

Landwirtschaft, Berlin 1963; MARÓTI E., *Cato és a „de agri cultura”*. Bevezető tanulmány M. P. Cato: A földművelésről c. fordításhoz, Budapest 1966.

⁷ M. KASER: *Das römische Privatrecht Bd. II.* München 1971, 457 p.

⁸ KASER – KNÜTEL: i.m., 149. p.

⁹ D. NÖRR: *Mandatum, fides, amicitia*. In: D. NÖRR – S. NISHIMURA (Hrsg.): *Mandatum und Verwandtes*. Berlin Heidelberg 1993, 13. p. írja a következőket: „Das soziale Leben der antiken (nicht nur der römischen) Welt beruhte auf einem engen Geflecht von Freundschaftsbeziehungen (...)”.

¹⁰ KASER – KNÜTEL: i.m., 149. p.

személy, akinek felmenői között nem volt *consul*).¹¹ A *nobilitas* gazdasági hatalmának alapját a földbirtok képezte. Kr. e. 220-ban a népgyűlés elfogadta a *lex Claudia de senatoribus*-t,¹² amely kimondta, hogy sem a szenátor, sem fiai semmiféle spekulációs ügyletben nem vehetnek részt. E törvény eredménye az volt, hogy a *nobilitást* (színleg) kiszorították a kereskedelmi életből.¹³

A *nobilitas* mellett egy új uralkodó réteg is kialakult, az ún. lovagrend. Ferenczy¹⁴ írja velük kapcsolatban a következőket: „A lovagok a hatalmas nyereséget biztosító üzleti vállalkozásaik érdekében lemondtak a politikai karrieréről, sőt – a korábban megkülönböztetett társadalmi helyzetüket kifejező – lovaskatonai-szolgálatról is”.

Róma hódító háborúinak a legnagyobb vesztese a hadsereg zömét adó kisbirtokos parasztság volt. A második pun háború során a kisbirtokos plebejusi réteg jelentős része tönkrement.¹⁵ Ezen elszegényedett réteg meghatározó hányada Rómába özönlött, másik része viszont vidéken maradt és alkalmi (idényjellegű) bémunkával próbálta meg fenntartani magát, illetőleg családját.

A tárgyalt korban Róma gazdaságára jelentős hatást gyakoroltak a hódító háborúk következtében beözönlő rabszolgák tömegei. Rómában az első pun háborúig¹⁶ kisparaszti birtokokon döntően önellátó gazdálkodás folyt.¹⁷ A Kr. e. 241-ben kötött béke Róma kezére juttatta Szicília, Szardínia és Korzika szigeteit, a patriarchális rabszolgaság rendszere az innen beáramló rabszolgák következtében bomlásnak indult.¹⁸ Az állandó háborúk következtében pedig a rabszolgák száma permanensen emelkedett, így az olcsó munkaerő is folyamatosan biztosítva volt a nagybirtokosok számára a „*latifundiumaik*” megműveléséhez.¹⁹ Természetesen a gazdaságot nem a tehetős nagybirtokos, hanem a *villicus* irányította.²⁰

¹¹ FERENCZY E. – MARÓTI E. – HAHN I.: *Az ókori Róma története*. Budapest 1992, 134. p., Kr. e. 200–146 között mindösszesen 8 ember került be a szenátusba, mint *homo novus*, ezek közül az egyik maga Cato volt.

¹² ÜRÖGDI GY.: *Róma kenyere, Róma aranya*, Budapest 1969, 14. p.

¹³ Nem nehéz belátni, hogy a népgyűlésnek ezzel a határozattal az volt célja, hogy a középnzek védelme érdekében egy gazdasági összeférhetlenségi okot állítson fel a szenátusi tagsággal kapcsolatban.

¹⁴ FERENCZY – MARÓTI – HAHN: i.m., 136. p.

¹⁵ KRÄMER: i.m., 149. p.

¹⁶ FERENCZY – MARÓTI – HAHN: i.m., 142. p. „Az első és a második pun háború folyamán a legóvatosabb számítás szerint is legalább 60–60 ezer hadifogoly került Itáliába rabszolgaként.”

¹⁷ D. FLACH *Römische Agrargeschichte*. München 1990, 123. p. A régi rómaiak elképzelése szerint elegendő volt egy család ellátásához átlagosan hét hold föld. Krämer, i.m., 147. p. írja: „Während in früherer Zeit die Subsistenzwirtschaft auf einem kleinen landwirtschaftlichen Gut die Regel war, setzte sich im zweiten vorchristlichen Jahrhundert mehr und mehr die kapitalistisch orientierte Bewirtschaftung großer Landgüter durch, die nicht mehr allein durch die bäuerliche Familie erfolgen konnte”.

¹⁸ PÓLAY E.: *A római jogászok gondolkodásmódja*. Budapest 1988, 43. p.

¹⁹ KRÄMER: i.m., 148. p.

²⁰ FLACH: i.m., 126. p. A nagybirtokos az év nagy részét inkább a városokban töltötte. V.ö. K-H. ZIEGLER: *Kompetenzvereinbarungen im römischen Zivilprozessrecht*. in: Festschrift für Max

Összegezve a korszak jellemzői 1.) a földkoncentráció, amely a *nobilitas* gazdasági hatalmának alapját jelentette, 2.) a lovagrend (az ún. pénzarisztokrácia) megerősödése, 3.) a kisbirtokos paraszti réteg elszegényedése, 4.) az áru-termelő rabszolgaság kialakulása.

III.

A lex szó technikus jelentése Cato művében

A jelen dolgozat a *de agri cultura* következő szerződési formuláit elemzi: *lex oleae pendens* (megállapodás a fán lévő olajbogyóra),²¹ *lex pabulo* (megállapodás téli legelőre),²² *fructus ovium qua lege veneat* (milyen feltételekkel kell a juhokat haszonbérbe adni).²³ Mielőtt azonban még rátérnénk a forráshelyek részletes elemzésére, érdemes megvizsgálni a fejezetek címeiben olvasható *lex* szó jogi jelentését.

Heumann–Seckel-féle Handlexikon²⁴ a *lex* szó technikus értelmezésének több jelentéstartama közül az egyiket a következőkben fogalmazza meg: „*Die autonome Willensäußerung, insbes. die Nebenwillenserklärung, welche Jemand einer Gabe beifügt und welcher sich der Empfänger durch die Übernahme unterwirft (legem rei suae dicere); daher die durch Privatwillen für ein Rechtsgeschäft festgesetzte Norm, Vertragsbestimmung, Bedingung*”. Tehát tömören a *lex* egy olyan, a főügyletbe tartozó szerződési kikötés, amelyet az egyik szerződő fél támaszt a jogügylettel kapcsolatban, és amelynek a másik fél magát aláveti.

A jogirodalomban vitatott, hogy a Cato munkájában olvasható *lex*-ek bírnak-e technikus értelemben vett jelentéssel.²⁵ Bekker álláspontja alapján a catói feltételek nem mások, mint egy idősebb, tapasztaltabb földbirtokos jó tanácsai a fiatalabbak (a gazdálkodásban járatlanabb személyek) számára arra vonatkozóan, hogy a szerződés megkötése során mely körülményekre kell ügyelni.²⁶

Kaser zum 70 Geburtstag, München 1976, 559. p. írja a következőket: „Der Ausschluß der lokalen Gerichtsbarkeit erfolgte wohl weniger im Interesse beider Parteien, sondern war eher eine Regelung, die einseitig dem in der Hauptstadt residierenden Gutsbesitzer nützte”.

²¹ Cato agr. 146

²² Cato agr. 149

²³ Cato agr. 150

²⁴ HEUMANN – SECKEL: *Handlexikon zu den Quellen des römischen Rechts*. Jena 1907, 312. p.

²⁵ PÓLAY: i.m., 56. p. álláspontja a következő: „E formuláék nincsenek „*stipulatio*”-formuláék alakjában szerkesztve, de feltehetőleg először így jelentkeztek, majd midőn a formátlan *locatio conductio* kialakult, *stipulatio* nélkül váltak „*lex contractus*”-szá, amely törvényt jelentett a szerződő felek számára”.

²⁶ O. KARLOWA: *Der römische Civilprozess zur Zeit der Legislationen*. Berlin 1872, 134. p.: „Die Catonischen Leges charakterisirt Bekker dahin, dass sie nicht reine Vertragsformulare seien, in welche die Contrahenten nur Namen und Zahlen hineinzusetzen hätten, vielmehr Ratschläge des

Karlowa véleménye az, hogy Cato szövege nem egy valóságosan megkötött (megkötendő) ügyleti formulát tartalmaz, hanem csak egy sémát (ún. blanket-tát).²⁷ Álláspontjának indoklását a *Lex pabulo* szövegének az alábbi szavaira vezeti vissza: *qua vendas fini dicito* és a *vel diem certum utrique facito*. Lübtow szintén nem egy tiszta szerződési formulát lát bennük, azonban Bekkerrel ellentétben jogi jelleget tanúsít nekik, és – mint Karlowa is – mintaformulának tekinti az ilyen forrásokat,²⁸ amelyeket a telektulajdonos a szerződés megkötése előtt egyoldalúan határoz meg, és amelyeknek a szerződő partner a szerződés megkötésével aláveti magát.²⁹ Lübtow ezt követően még hozzáteszi, hogy a *lex* a gyakorlatban jelenti mind az ügyleti feltételek (*Geschäftsbedingung*) összességét, mind pedig az egyes konkrét szerződési klauzulákat (*einzelne Klausel*).³⁰ Tehát a *lex*-et lehet értelmezni generikusan egy gyűjtőfogalomként, illetve speciálisan, az egyes szerződésekre *expressis verbis* meghatározott feltételekként is.

Érdekes párhuzam vonható a fent tárgyalt *lex*, illetőleg a hatályos jogunkban ismert általános szerződési feltételek (ÁSZF) között. A magyar Polgári Törvénykönyv rendelkezése alapján: *Általános szerződési feltételnek minősül az a szerződési feltétel, amelyet az egyik fél több szerződés megkötése céljából egyoldalúan, a másik fél közreműködése nélkül előre meghatároz, és amelyet a felek egyedileg nem tárgyaltak meg.*³¹ Az előző fejtegetésekkel összevetve, feltűnő hasonlóság fedezhető fel az antikvitás és a hatályos jog jogintézménye között. Azonban meg kell jegyezni azt, hogy a törvényben meghatározott, *több szerződés megkötése céljából* való feltétel az idézett catói fragmentumokban nem a hatályos jogi értelemben valósul meg, mert ugyanazon területen lévő termést egy időben több embernek jogszerűen eladni, vagy ugyanazt a földterületet bérbeadni nem lehet. Az azonban nem kizárt, hogy a telektulajdonos kialakít egy meghatározott feltételrendszert és évről évre ezen alapvető feltételek mellett köti meg az ügyletet a szerződő partnerekkel.

Összegzőképpen elmondható, hogy a vizsgált fejezetek nem konkrét esetre vonatkozó szerződési szövegek, hanem a gyakorlatban már kipróbált praktikus formulák (blanketták) gyűjteménye, amelynek a segítségével a szerződő partner

erfahrenen Landmanns an jüngere, worauf diese bei Abschluss von dergleichen Verträgen ihr Augenmerk zu richten hätte”.

²⁷ KARLOWA: Leg., 134. p.

²⁸ V.Ö. JAKAB É.: *Risikomanagement. Die Vermarktung des Weines im Imperium Romanum*. München 2008, 46. p.: „Catos *leges venditionis* liefern jedenfalls wertvolle Informationen über die Alltagspraxis des 2. Jhs. v. Chr. Es handelt sich um Formulare, die beim Abschluss der Alltagsgeschäfte als Vorlage gedient haben dürften.”

²⁹ U. v. LÜBTOW: *Catos leges venditioni et locationi dictae*. in: Symbolae Raphaeli Taubenschlag dedicatae III (EOS 48, 3; 1956), Bratislava Warschau 1957, 255. p.: „[...] „Bedingungen”, [...], die Cato als Musterbeispiele hinstellt und deren Festsetzung durch den Guttherrn vor Abschluss des einzelnen Vertrages einseitig erfolgte. Durch den Vertragsschluss unterwarf sich ihnen der Partner”. V.Ö.: HEUMANN: i.m. 296. p.: „*legem rei suae dicere*”.

³⁰ LÜBTOW: i.m., 225. p.

³¹ 1959. évi IV. tv. 205/A. § (1)

kialakíthatja egyoldalúan az üzleti feltételeket, amelyeket a másik fél tudomására hoz, és ha ezen másik fél szerződést kíván kötni, akkor ezeket a feltételeket el kell fogadnia.³²

IV.

Az alapügyleteket tartalmazó klauzulák jogi jellege (A biztosított követelés)

Ezen bevezető áttekintés után a vizsgálódásunk körébe vont fejezetek elemzését két részre bontva végezzük el. Az első részben az alapügylet meghatározására, ill. a forráshelyek általános jogi interpretációjára törekszünk, míg a forráshelyekben megjelenő zálogklauzulákat részletesen a második részben tárgyaljuk.

a.) *Lex oleae pendentis*

A fán lévő olajbogyót a következő feltételekkel kell eladni:

Cato agr. 146

Oleam pendentem hac lege venire oportet:

1) *Olea pendens in fundo Venafro venibit.* 2) *Qui oleam emerit, amplius quam quanti emerit omnis pecuniae centesima accedet praeconium presens ss-L* 3) *et oleum (romanici p. ∞ D, viridis p. CC), oleae (caducae L, strictuae X: modio oleario mensum dato), unguinis p. X ponderibus modiisque domini dato primae cotulas duas.* 4) *Dies argento: ex K. Nov. mensum X; oleae legendae faciendae, quae locata est, et si emptor locarit, Idibus solutio.* 5) *Recte haec dari fierique satisque dari domino, aut cui iuserit, promittito satisque dato arbitrato domini. Donicum solutum erit aut ita satis datum erit, que in fundo inlata erunt, pigneri sunt. Ne quid eorum de fundo deportato: si quid deportaverit, domini esto.* 6) *Vasa torcula, funes, scalas, trapetos, si quid et aliud datum erit, salva recte reddito, nisi quae vetustate fracta erunt; si non reddet, aequom solutio.* 7) *Si emptor legulis et factoribus, qui illic opus fecerint, non soluerit, cui dari oportebit, si dominus volet, soluat: emptor domino debeto et id satis dato, proque ea re ita uti s. s. e. item pignori sunt.*³³

³² V.Ö. JAKAB: i.m., 47. p.: „Modus oder lex bedeuten also bei Cato die *leges venditionis*, technisch: das Angebot des *dominus auctionis* mit den vertraglichen Abreden, durch die das Rechtsverhältnis unter den Vertragspartnern gestaltet wird”.

³³ Fordítás: „A fán lévő olajbogyót ilyen feltételekkel kell eladni: a fán lévő olajbogyó eladása Venafrum melletti birtokon történik. A vevő tegye hozzá a vételárhoz annak egy százalékát, a kiáltónak juttasson azonnal 50 sestertius, adjon olajat, mégpedig: 1500 font római olajat, 200 font zöld olajat, 50 modius hullott, 10 modius szedett olajbogyót (olajmérő modiusossal kell kimérni), 10 font illatszerezolajat. A tulajdonos mérő súlyainak és mérő modulusainak a kenésére adjon 2 cotula elsőrendű olajat. 2. A fizetési határidő november 1-től számítva 10 hónap. Minden hó Idusán fizessen a bogyó leszedéséért és az olaj kisajtolásáért, ha a tulajdonos ezt már kiadta, de akkor is, ha ő maga a vevő adja ki. Tegyen ígéretet és adjon biztosítékot a tulajdonosnak, vagy annak, aki-

Ha megvizsgáljuk a szöveget, hogy milyen alapügyletekhez kapcsolódik zálogkikötés, akkor a következő klauzulákat kell kiemelni:

- 4) *Dies argento: ex K. Nov. mensum X; oleae legendae faciendae, quae locata est, et si emptor locarit, Idibus solutio.*
- 5) *Recte haec dari fierique satisque dari domino, aut cui iuserit, promittito satisque dato arbitrato domini. Donicum solutum erit aut ita satis datum erit, que in fundo inlata erunt, pigneri sunt. Ne quid eorum de fundo deportato: si quid deportaverit, domini esto.*
- 7) *Si emptor legulis et factoribus, qui illic opus fecerint, non soluerit, cui dari oportebit, si dominus volet, soluat: emptor domino debeto et id satis dato, proque ea re ita uti s. s. e. item pignori sunt.*

Tehát látjuk azt, hogy a 4. klauzulában kétirányú kötelezettség van meghatározva a vevő számára: 1. a vételár megfizetésének kötelezettsége, amely a november 1-től számított 10. hónapban áll be (A), 2. az olajbogyó leszedéséért valamint, feldolgozásáért fizetendő összeg teljesítése (B). Majd az 5. klauzulában így folytatja: „Tegyen ígéretet és adjon biztosítékot a tulajdonosnak, vagy annak, akihez utasítja, hogy mindezt rendszeren kifizeti, és elvégzi, s a tulajdonos rendelkezése szerint (*arbitratu domini*)³⁴ adjon biztosítékot [*sic!*]. Amíg nem fizet, vagy nem ad biztosítékot [*sic!*], az, amit a birtokra bevitt magával, szolgáljon zálogul (...)”. A 7. klauzulában pedig, mint látjuk, ha a vevő nem fizet az olajbogyó leszedéséért és feldolgozásáért, fizethet helyette a földtulajdonos, ha akar, és ameddig a vevő ezen összeget a *dominus*-nak meg nem fizette, addig a vagyontárgyai az 5. klauzula alapján zálogul fognak szolgálni (C). Első ránézésre a 7. klauzulában foglaltak megegyeznek a 4. klauzulában tárgyalt második

hez utasítja, hogy mindezt rendszeren kifizeti, és elvégzi, s a tulajdonos rendelkezése szerint adjon zálogot. Amíg nem fizet, vagy nem ad zálogot, az, amit a birtokra bevitt magával, szolgáljon zálogul: abból semmit el ne vigyen: ha valamit elvitt, az a tulajdonosé legyen. 3. A sajtókat, köteleket, létrákat, zúzómalmokat, amit kapott, épségben adja vissza, kivéve a régi holmit, ha összetört. Ha nem adja vissza, fizesse ki az ellenértékét. Ha a vevő nem fizet a szedő- és sajtólómunkásoknak, akik ott dolgoztak és akiknek még fizetnie kellene, fizethet a tulajdonos, ha akar. Így a vevő adósa lesz a tulajdonosnak; erre adjon zálogot, s ebben az esetben vagyona ugyanúgy szolgáljon zálogul, mint fentebb.” (Fordítás: KUN J.: *M. Porcius Cato A földművelésről*. Budapest 1966, 249. p.)

³⁴ JAKAB: i.m., 60. p. két csoportra csoportot állít fel a szövegben található *arbitratu* kifejezés vonatkozásában; az egyik csoportba tartozik az *arbitratu domini* (Cato agr. 144; 146), a másik csoportba pedig a *virī boni arbitratu* (Cato agr. 144; 145; 148; 149). A szövegösszefüggésből kitűnik, hogy az *arbitratu domini* a *dominus* szubjektív megítélését (subjektives Urteil des *dominus*) hordozza magában, amit a másik szerződő félnek el kell fogadnia (azt nem támadhatja meg), míg ezzel szemben az *arbitratu boni viri* egy objektív értékelést testesít meg. A szövegben az *arbitratu boni viri* mindig a kártérítés összegének meghatározásával kapcsolatosan jelenik meg, tehát a *dominus* a kártérítés összegét nem határozhatja meg tetszés szerint, mert ha az összeg mértékét a szerződő partner vitatja, akkor azt megtámadhatja, tehát ezt az összeget objektív alapon (*boni viri arbitratu*, „egy fedhetetlen jellemű” férfi rendelkezése szerint) kell megbecsülni.

kötelezettséggel, de ez csak a látszat, elhatárolásukra a dolgozat későbbi részében térünk vissza (IV. a. C). Először az adásvételtől eredő kötelezettséget teszszük vizsgálatunk tárgyává.

A) Első ránézésre látjuk, hogy a *lex oleae pendentis* esetében egy árverés³⁵ útján létrejött adásvételi szerződést mutat be Cato: *Oleam pendentem hac lege venire oportet (...) Qui oleam emerit, amplius quam quanti emerit omnis pecuniae centesima accedet praeconium presens ss-L*. Tehát itt arról van szó, hogy a vevőnek azonnal 50 sestertiust kell juttatnia a *praeco* számára. A *praeco*nak az volt a feladata, hogy az árverést megelőzően gondoskodjon a megfelelő hírverés biztosításáról, az aukció során ő volt a kikiáltó (ismertette az árut és az eladási feltételeket), valamint vezette a licitálási eljárást.³⁶ Az adásvételi szerződés is a *praeco additiójával* jött létre az eladó és a vevő között, az *additio*ig sem az eladót, sem pedig a licitálót nem köti semmiféle kötelezettség.³⁷ Azonban a forráshely nem egyértelmű abban a vonatkozásban, hogy a vételárat 1 %-át (*centesima*) kinek a részére kell megfizetni. Szemben az állami árverésekkel (öffentliche Auktion), magánárverésen a *praeco* mellett az eljárásban a *coactor*nak volt a legfontosabb szerepe. A *coactor* volt az árverések szervezője,³⁸ ő gondoskodott a kialakult vételár behajtásáról.³⁹ Sőt bankár szerepét is betölthette az ügyletben, mégpedig oly módon, hogy a kialakult vételárat rögtön lefizette az eladónak.⁴⁰ Ezek alapján a tárgyalat klauzulában az 50 sestertiust a *praeco* számára kell megfizetni, míg az 1 % a *coactor* járandósága.⁴¹

A tárgyalat alapjogviszonyt Zimmermann is adásvételnek minősíti, ezen belül is az adásvétel egyik különös fajtája, az *emptio rei speratae* alá sorolja be.⁴² Azonban ezt a megállapítást nem találom egészen helytállónak, mert a fizetési

³⁵ Cato agr. 2,7: „*auktionem uti faciat: vendat oleum, si pretium habeat, vinum, frumentum quod supersit vendat: boves vetulos, armenta velicula, oves deliculas, lanam, pelles, plostrum vetus, ferramenta vetera, servum senem, servum morbosum, et siquid aliut supersit, vendat*”.

³⁶ JAKAB: i.m., 49. p.

³⁷ O. KARLOWA: *Römische Rechtsgeschichte*. II. Bd, Leipzig 1901, 630. p.

³⁸ Ürögdi egyfajta „közvetítő kereskedelmi vállalkozónak” titulálja a *coactor* t. ÜRÖGDI: i.m., 136. p.

³⁹ Cato agr. 150, 6

⁴⁰ U. MALMENDIER: *Societas Publicanorum*. Staatliche Wirtschaftsaktivitäten in den Händen privater Unternehmer, Köln Weimar Wien 2002, 117. p.

⁴¹ JAKAB: i.m., 51. p.: „er [Cato] nennt auch beim Kauf der hängenden Oliven 50 Sesterzen als Lohn des *praeco* und die *centesima* für den *argentarius*.” Eltérvő állásponton van Flach, aki azt mondja, hogy az 1 %-ot a *praeco* kapja a szolgálataiért, amit ő az eladótól jogosult követelni, de az eladó ezt az összeget hozzászámítja a vételárhoz, és az 50 sestertiust a vevő az eladónak fizeti meg, mint vételár-részletet, azért, hogy az eladó ebből a pénzből a *praecot* kifizethesse. L. FLACH: i.m., 142. p.: „Die fünfzig Sesterze verlangte der Verkäufer offenbar nur als Abschlagszahlung, um von diesem Geld den *praeco* zu entlohnen.” Ez a levezetés unpraktikus, nem tartom valószínűnek, hogy az egyszerű és frappáns megoldásokra törekvő gyakorlat ezt a bonyolult rendszert alkalmazta volna.

⁴² R. ZIMMERMANN: *The law of obligations*. Oxford 1996, 246. p.

határidőt november 1-jétől számított 10 hónapban állapítja meg Cato, valamint Lübtow⁴³ – általam helyesnek vélt álláspontja alapján – az árverés időpontját is e november elsejében határozza meg. Az olajbogyó-szüret általában november közepén kezdődött és december végéig tartott.⁴⁴ Tehát a vevő november elején már pontosan számolhatott az olajbogyó-ültetvény hozamával, így az *emptio rei speratae* azon feltétele, hogy a termés csak a jövőben fog keletkezni,⁴⁵ mint bizonytalan esemény, a jelen esetben nem állt fenn.

A legújabb irodalomban Krämer⁴⁶ foglalkozott az alapul fekvő ügylet jogi minősítésével. Álláspontja alapján a tárgyalt ügylet inkább bérleti jellegű, mintsem adásvétel. Indokai az alábbiakban foglalhatók össze: 1) a vevőnek ugyanúgy be kell vinnie az eladó földjére az eszközeit, amelyeket a szürethez, illetőleg az olaj feldolgozásához használ, mint a bérlet esetén;⁴⁷ 2) a használati jogosultság ugyanúgy időben korlátozott, mint a bérlet esetében;⁴⁸ 3) egy előre meghatározott ellenértéket kell fizetnie a vevőnek, és nem a leszüretelt olajbogyó mennyisége határozza meg a vételárat.⁴⁹ Tehát a vételárat ebből a szempontból bérleti díjnak is lehet tekinteni. Krämer a következőképpen értelmezi a catói formulában megjelenő vételárat: „*Festpreis für die Nutzung des Grundstücks in Form der Fruchtziehung*”.⁵⁰ Krämer álláspontja alapján a vevő nem az olajbogyóért fizet, hanem a földhasználatért, amely használat az olajbogyó leszüretelésében realizálódik, tehát nem vételárról, hanem bérleti díjról van szó, és ennek alapján, még ha Cato azt is írja, hogy *Oleam pendente hac lege venire oportet*, mégsem adásvételnek, hanem bérletnek minősítendő az ügylet. Krämer álláspontja szerint Cato azért nevezi a döntően dologbérleti karakterekkel rendelkező jogügyletet adásvételnek, mert a Kr. e. II. sz. első felében a *locatio conductio* nem állt még azon a fejlettségi szinten, mint a klasszikus korban, tehát véleménye szerint a pandektisztika által három részre tagolt *locatio conductio* (*l. c. rei*, *l. c. operarum*, *l. c. operis*) fogalma Cato idejében csak a *l. c. operarumot*, illetőleg a *l. c. operist* fogta át.⁵¹

Krämer levezetése több oldalról is aggályos: 1) a vevőnek nem a használati jogosultsága van időben korlátozva, a 10 hónapos határidő a fizetésre vonatkozik; 2) Krämer azon megállapításával egyetértek, hogy a vevő nem a pontosan lemért mennyiség után fizet, de november elején a vevő már elég pontosan megbecsülheti a szüret hozamát, és ezen mennyiség tudatában alakíthatja ki azt az árat, amit később fizetni fog. Ugyan a mai napig sincs egységes irodalmi ál-

⁴³ LÜBTOW: i.m., 303. p.

⁴⁴ FLACH i.m., 143. p.

⁴⁵ MOLNÁR – JAKAB: i.m., 291. p.

⁴⁶ KRÄMER: i.m., 151–153. p.

⁴⁷ KRÄMER: i.m., 152. p.

⁴⁸ KRÄMER: i.m., 152. p.

⁴⁹ KRÄMER: i.m., 153. p.

⁵⁰ KRÄMER: i.m., 153. p.

⁵¹ KRÄMER: i.m., 153. p.

laspont arra vonatkozóan, hogy a *locatio conductio* mely formája jelent meg legkorábban,⁵² de ehelyütt nem is célunk e kérdéskör vizsgálata. Az a feltevés azonban, hogy a legutoljára a dologbérlet jelent volna meg, illetőleg, hogy Cato idejében a dologbérlet ismeretlen lett volna, az erősen megkérdőjelezhető.

Álláspontom alapján egyértelműen adásvételről⁵³ van szó, ahol az árverési eljárás során a licitálók a várható termésmennyiség tudatában alakíthatják ki a vételárat. A kérdés már csak ott maradt nyitott, hogy akkor miért nem maga a földtulajdonos végezteti a szüretet. Álláspontom alapján e dilemmára a válasz az olajbogyó természetes tulajdonságaiban keresendő. Az olajbogyó feldolgozása nagyon körülményes munka, a szüret nagyfokú szervezettséget és gondosságot igényel.⁵⁴ Ettől az igényes és fáradságos munkától szeretne szabadulni az eladó azért, hogy a *leges venditionis*-ban meghatározza, hogy a vevőnek kell fizetni a szedésért, tehát neki is kell ellenőriznie a munkafolyamatokat, így az eladó a szüreteléssel és a feldolgozással járó „veszélyeket” is áttelepítette a vevőre.

B) A jogirodalomban heves vitát váltott ki az alábbi klauzula megítélése: „*oleae legendae faciendae, quae locata est, et si emptor locarit, Idibus solutio*”.⁵⁵ Az irodalmi álláspontok részletes ismertetésétől ehelyütt eltekintünk és kizárólag csak Lübtow elméleti levezetésére szorítkozunk.⁵⁶

Lübtow álláspontja alapján az eladó valószínűleg már régóta üzleti kapcsolatban állhatott egy általa ismert és számára „bevált” vállalkozóval, akit nem szeretett volna csak azért kizárni, mert a termést elárverezte.⁵⁷ Lübtow hangsúlyozza, hogy nem egy tetszés szerinti vállalkozóról van szó, mert akkor a telektulajdonosnak teljesen közömbös lenne, hogy a vevő mikor fizet, hanem olyanról, akivel a földtulajdonos maga szerződött, ezért fontos a számára, hogy a vevő időben fizessen, mert továbbra is ő felel a díj megfizetéséért.⁵⁸ Lübtow ösz-

⁵² MOLNÁR I.: *A locatio conductio a klasszikuskori római jogban* (kandidátusi értekezés), Szeged 1977, 19. p.: „A második pun háborút követő időszakban /i.e. II. sz. eleje/ azonban olyan tömegben jelentkezett a bérlet, mint gazdasági viszony, hogy a jogi szabályozástól eltekinteni nem lehetett. E szükségszerűségből jött létre szinte egyidejűleg – mint ahogy arra Brósz is rámutatott – a dologbérlet és a munkabérlet”. A *locatio conductio* történeti fejlődéséhez lásd még: TH. MAYER-MALY: *Locatio conductio. Eine Untersuchung zum klassischen römischen Recht*. Wien München 1956; H. KAUFMANN: *Die altrömische Miete*. Köln Graz 1964.

⁵³ V.Ö. H. HONSELL – TH. MAYER-MALY – W. SELB: *Römisches Recht*. Berlin Heidelberg 1987, 204. p.

⁵⁴ Az olajbogyót gyorsan fel kell szedni, nehogy megromoljon (Cato agr. 3,2); Ha az olajbogyó sokáig marad a földön megrothad (Cato agr. 3,4); a felszedés után idejében kell sajtolni az olajat, mert akkor lesz jó minőségű (Cato agr. 3,4) vö. J. J. ROSSITER: *Wine and oil processing at roman farms in Italy*. Phoenix Volume XXXV, 1981, 354. p.: az olajbogyót nem szabad tovább tárolni feldolgozás nélkül, mint a leszedést követő három nap.

⁵⁵ Cato agr. 146,4: „Minden hó Idusán fizessen a bogyó leszedéséért és az olaj kisajtolásáért, ha a tulajdonos ezt már kiadta, de akkor is, ha ő maga a vevő adja ki.”

⁵⁶ Az ide vonatkozó álláspontok részletes ismertetését lásd LÜBTOW: i.m., 305–307. p.

⁵⁷ LÜBTOW: i.m., 305. p.

⁵⁸ LÜBTOW: i.m., 306. p.

szegzésként megállapítja, hogy a munkabért minden körülmények között meg kell fizetni december Idusáig azért a munkáért, amit az eladó már az árverés előtt kiadott, még akkor is, ha (*et si*) a vevő belépett a földtulajdonos és a vállalkozó közötti szerződésbe.

Lübtow kiindulási pontját helyesnek tartom, csak a levezetés lezárásban hiányzik számomra egy logikai lépcső. Álláspontom alapján nem kötelező elfogadnia a vevőnek a telektulajdonos által választott vállalkozót, ugyanis a *lex oleae faciundae*⁵⁹ megnevezésű fejezetben Cato a következőket írja: *Homines eos dato, qui placebunt aut custodi aut quis eam oleam emerit*. Tehát olyan embereket kell adnia a telektulajdonosnak, akik megfelelnek (*placebunt*, azaz tetszenek) a felvigyázónak, vagy annak, aki az olajbogyót megvette. Ha ebből a mondatból indulunk ki, akkor *a contrario* azt a következtetést lehet levonni, hogy ha a vevőnek mégsem felelne meg a vállalkozó, akkor nem köteles őt elfogadni. Tehát Lübtow kiindulását alapul véve vitathatatlan, hogy a telektulajdonos az árverés előtt már kiadta a munkát (*locata est*, ez egy *perfectum passivi* alak, ami befejezettségre utal) egy meghatározott vállalkozónak. Azonban a 145. fejezetben írottak alapján a vevő nem köteles elfogadni ezt a vállalkozót, de ha jóváhagyja, azaz szerződést köt vele (*et si emptor locarit*),⁶⁰ akkor vonatkoznak rá a 146. fejezet 4. és 5. klauzulái. De fontos kiemelni, hogy a telektulajdonos mögöttes fizetési kötelezettsége továbbra is fennáll.

C) A 7. klauzula (szemben a 4. klauzulában foglaltakkal) olyan esetre vonatkozik, amikor a vevő a telektulajdonostól függetlenül maga szerződött munkásokat és számukra nem fizet időben.⁶¹ Ebben az esetben a telektulajdonosnak nincs mögöttes anyagi felelőssége a munkadíj kifizetésére, de van választási lehetősége: ha akarja, teljesíthet a vevő helyett és mindaddig, amíg a vevő neki ezt az összeget vissza nem fizeti, a 4. klauzula rendelkezései válnak irányadóvá. Álláspontom alapján nem a telektulajdonos nagyvonalúságát kell látni ebben a klauzulában, hanem praktikus okokat: ha a vevő nem fizet, akkor a munkások nem fognak dolgozni, így az olajbogyó megromlik vagy silány minőségű olajat ad.⁶² Ha a vevő rossz feltételekkel tudja csak értékesíteni a termékeit, ezáltal az eladónak fizetendő vételár teljesítése kerül veszélybe.

⁵⁹ Cato agr. 145

⁶⁰ A *locarit* a *locaverit* rövidített, azaz *futurum perfectum* alakja.

⁶¹ V.ö. LÜBTOW: i.m., 306. p.

⁶² MARÓTI: i.m., 49. p.: „fő a gyorsaság: éretten kell szedni az olajbogyót, mielőtt hullani kezd, mert különben megposhad (63,1.); gyorsan kell feldolgozni, akkor lesz sok és jó minőségű, áttetsző az olaj (63,2.); ha sokáig áll az olajbogyó megposhad, kevesebb és zavaros olajat ad (3, 2. 4. 64, 1. 2.); gondosan szűrjék, merjék, töltsék át többször, hogy megszabaduljanak az üledéktől (64,2.; 66,2.; 67,2.)”.

b.) *Lex pabulo*

Cato agr. 149

*Qua lege pabulum hibernum venire oporteat: 1) Qua vendas finis dicito. 2) Pabulum frui occipito ex Kal. Septembris: prato sicco decedat, ubi pirus florere coeperit; parto inregvo, ubi super inferque vicinus permittet, tum decedito, vel diem certam utrique facito; cetero pabulo Kal. Martii cedito. 3) Bubus domitis binis, cantherio uni, cum emptor pascet domino pascere recipitur. 4) Holeris, asparagis, lignis, aqua, itinere, actu domini visioni recipitur. 5) Siquid emptor aut pastores aut pecus emptoris domino damni dederit, boni u. a. resolvat. 6) Si quid dominus aut familia aut pecus emptori damni dederit, viri boni arbitrato resolvetur. 7) Donicum pecuniam <solverit aut> satisfecerit aut delegarit, pecus et familia, quae illic erit, pigneri sunt. 8) Si quid de iis rebus controversiae erit, Romae iudicium fiat.*⁶³

A 149. fejezet a következő szavakkal kezdődik: *Qua lege pabulum hibernum venire oporteat*. Ha a *veneo* ígét vesszük alapul, akkor feltételezhetnénk, hogy az alapügylet a jelen esetben is egy adásvétel, tehát a szerződő fél az állatok által lelegelt füért fizet, nem pedig a telek használatáért. Da ha a szöveget alaposabb vizsgálat alá vesszük, akkor megállapíthatjuk, hogy nem a szóhasználat, hanem a releváns jogi tartalom a döntő és ennek alapján nem adásvételről, hanem bérletről van szó. Kétségtelen, hogy a két szerződés elemei a gyakorlatban sokszor keverednek, ezért a konkrét megállapodás esetleg nehezen definiálható. Molnár⁶⁴ írja a következőket: „Cato nem egészen tud különbséget tenni a legelő és a juhok bérbeadásánál a kétfajta szerződés között. A szövegből kitűnően legelő bérletről van szó, mégis Cato a legelő eladásáról beszélt. Ez arra utal, hogy a két intézmény közötti kapcsolat nagyon szoros lehetett”. Megjegyzendő, hogy még a klasszikus kor jogában is gondot okozott egyes esetekben e két jogintézmény elhatárolása.⁶⁵

⁶³ Fordítás: Arról, hogy hogyan kell a téli legelőt kiadni: nevezd meg a terület határait, ameddig kiadod. A legelő használata szeptember 1-től kezdődjék. A száraz rétről akkor távozzon a jószág, amikor a körte kezd virágozni. Az öntözött rétről akkor, amikor a felső és alsó szomszéd ráengedi a vizet, vagy állapodjon meg mind a kettővel a pontos napban. A többi legelőről március 1-jével [sic!] menjen el a jószág. 2. Mialatt a bérlő legeltet köteles a tulajdonos számára legeltetésre elfogadni egy pár igásokrót és egy herélt lovat. A tulajdonos keresztlímehet zöltségért, spárgáért, fáért vízért, használhatja a gyalog- és kocsit. Ha a bérlő illetve a bérlő pásztora vagy jószágja valami kárt okozott, egy feddhetetlen jellemű férfi döntése szerint térítse meg. Ha a tulajdonos vagy a tulajdonos háznépe vagy jószágja okozott kárt a bérlőnek, egy feddhetetlen jellemű férfi döntése szerint térítse meg. Amíg a bérlő nem fizeti ki a pénzt, nem ad zálogot vagy nem választ kezest, az ott található jószág és rabszolganép szolgáljon zálogul. Ha ezekkel a dolgokkal kapcsolatban vita támad, azt Rómában kell eldönteni. (Fordítás: Kun J.)

⁶⁴ MOLNÁR: i.m., 76. p.

⁶⁵ L. Gai. Inst. III, 145: „Úgy látszik, hogy az adásvétel és a bérlet annyira atyafiasságban van egymással, hogy bizonyos esetekben meg szokták kérdezni, hogy vajon adásvételt vagy bérletet kötöttek-e”. (Brósz Róbert fordítása)

A bérleti jogviszony jellemzői a következőkben mutathatók ki a 149. fejezetnél: 1) a földhöz tartozó takarmánynövények a telekkel szemben teljesen jelentéktelenek az ügylet szempontjából,⁶⁶ tehát e fejezetben Cato nem a takarmánynövények eladására vonatkozóan állapít meg feltételeket, hanem a telek használatával kapcsolatban (a telek feletti tényleges uralom átszáll a bérlőre⁶⁷). 2) Ugyanazzal a szóhasználatlal adja ki a legelőt, mint a juhokat a 150. fejezetben, ahol a bérlet minden kétséget kizáróan megállapítható.⁶⁸ 3) A felek pontosan meghatározzák a használati jogosultság időtartamát⁶⁹ (szemben a 146. fejezetben foglaltakkal, ahol nem a használati jogosultság időtartamát, hanem a fizetési határidőt rögzítik). 4) A bérlő köteles eltérni, hogy a tulajdonos két ökröt és egy lovat legeltessen a területen⁷⁰ (viszont az eladott dolgot nem lehetne kölcsönösen használni).⁷¹

A fenti érvek alapján bérleti szerződésként határozom meg a szöveget. Hasonló eredményre jutott már Molnár⁷² is: „a terminológiai bizonytalanság ellérére megállapítható, hogy a tárgyalat esetben bérleti szerződés jött létre”.

c.) *Fructus ovium qua lege veneat*

Cato agr. 150⁷³

Fructum ovium hac lege venire oportet:

1) *In singulas casei p. I S (dimidium aridum), lacte, feriis quod mulserit, dimidium, et preterea lactis urnem unam.* 2) *Hisce legibus, agnus, diem et noctem qui vixerit, in fructum;* 3) *et Kal. Iun. emptor fructu decedat: si intercalatum erit, K. Mais.* 4) *Agnos XXX ne amplius promittat.* 5) *Oves, quae non pepererint, binae pro singulis in fructu cedent.* 6) *Ex quo die lanam et agnos vendat, menssem X ab coactore releget.* 7) *Procos serarios in oves denas singulos pascat.* 8) *Conductor duos menses pastorem praebeat: donec domino satisfecerit aut soluerit, pignori esto.*⁷⁴

⁶⁶H. KAUFMANN: *Die altrömische Miete*. Köln Graz 1964, 310. p. Kaufmann a pabulum szót lexikai és etimológiai vizsgálatával kimutatta, hogy Cato a partum szóval egyező jelentéstartamban használta.

⁶⁷KAUFMANN: i.m., 310. p.: „Die Herrschaft über das Weideland geht auf den Pächter über. Er nimmt es durch Besetzung mit seinen Schafen und Hirten in seine Gewalt.”

⁶⁸MOLNÁR: i.m., 17. p.

⁶⁹Cato agr. 149, 2: *Pabulum frui occipito ex Kal. Septemberibus (...)*

⁷⁰Cato agr. 149, 3. cl.

⁷¹MOLNÁR: i.m., 17. p.

⁷²MOLNÁR: i.m., 17. p.

⁷³A klauzulák számozása J. Hammerstein felosztását követi.

⁷⁴A juhokat ilyen feltételekkel kell haszonbérbe adni: mindegyikért jár másfél font sajt (ennek fele szárazon), az ünnepnapokon kifejt tejnek a fele és ezen kívül még egy urna tej; a további feltételek: az a bárány, amely már egy nappal és egy éjszakát megért, az ő hasznának számít június 1-től, szöködésekben pedig május 1-től kezdve a bérlőnek ne legyen joga a szaporulatra. 2. A tulajdonos ne ígérjen többet 30 báránynál. Azokból a juhokból, amelyek nem ellettek, a haszonbér szempontjából kettő számít egynek. Attól a naptól számítva, amelyen a gyapjút és a bárányokat eladja, 10 hónapra a vételárat a pénzbeszedő által szedje be. Minden 10 birka után neveljen fel

A 150. fejezet azt határozza meg, hogy a gazda milyen feltételekkel adja bérbe a juhait. Ha itt is a *veneo* igéből indulnánk ki, akkor azt mondhatnánk, hogy egy adásvételi szerződéshez, mint alapügyletnek járul a zálogjogi klauzula. Hammerstein⁷⁵ álláspontja alapján akkor lehetne az anyadolog hasznainak, gyümölcseinek (*fructus ovium*) vételéről beszélni, ha a földtulajdonos maga szedné a dolog hasznait és ezt követően ruházná át azokat a vevőre. Ezzel szemben a formulában a használatra jogosított személy (*Nutzungsberechtigte*) meghatározott ideig⁷⁶ a saját birtokában tartja az anyadolgót és saját maga szedi annak hasznait.

A következő érv arra vonatkozóan, hogy a 149. fejezetben a szerző bérleti jogviszonyt taglal, a tárgyalat fejezet 8. klauzulájában található, amelyben Cato a következőket írja: *Conductor duos menses pastorem praebeat*. Tehát a bérlő⁷⁷ (*conductor*) két hónapra állítson pásztort.⁷⁸ Lübtow a tárgyalat esetet két részre bontja: 1) a nyáj jövőbeli hasznainak átruházása szempontjából *venditio*; 2) a nyáj időleges átengedése szempontjából pedig *locatio*.⁷⁹

Álláspontom alapján elképzelhető az a variáció is, hogy a *conductor* kifejezést Cato nem kizárólag csak a nyájjal, hanem a legelővel összefüggésben is használja, mert a nyájat nem viszi el a telektulajdonos telkéről⁸⁰ és így a birtokába került nyájjal egyúttal a *dominus* telkét is használja, tehát ezt is fel lehetne fogni akár egy (telek)bérleti viszonyként. Véleményem alapján jelen esetben a bérleti viszony alá tartozik egyszerre mind a nyáj, mind pedig a föld használatának és hasznai átengedése bérleti díj ellenében.

Összegezve megállapítható, hogy a 146. fejezetben található alapügyletek jogi jellege, amelyekhez a zálogi klauzula kapcsolódik, egyik esetben adásvétel, a másik két esetben pedig az olajbogyó szedési és feldolgozási munkálataiért a vevő helyett teljesítő eladó által nyújtott mintegy „hitelezési” jellegű ügylet. Míg mind a 149., mind pedig a 150. fejezet a bennük foglalt releváns jogi tartalom alapján haszonbérletnek minősítendő.

egy malacot. A bérlő két hónapra állítson pásztort, amíg a tulajdonosnak nem adott zálogot, vagy nem fizetett, az, az szolgáljon zálogul. (Fordítás: Kun J.)

⁷⁵ J. HAMMERSTEIN: *Die Herde im römischen Recht*. Göttingen 1975, 143. p.

⁷⁶ Cato agr. 150, 3 cl. alapján a bérlőt a használati jog július 1-jéig (szökőévben május 1-jéig) illeti meg.

⁷⁷ F. EBRAND: *Die Digestenfragmente ad formulam hypothecariam und die Hypothecarezeption*. Lipsce 1917, 13. p. a következőképpen vélekedik: „Die reinliche Scheidung zwischen Kauf und Pacht ist in der catonischen Formeln noch nicht durchgeführt.”, lásd ehhez még KAUFMANN: i.m., 314–314. p.

⁷⁸ Krämer elképzelhetőnek tartja, hogy eredetileg *emptor* kifejezés szerepelhetett a 8. klauzulában is. Lásd KRÄMER: i.m., 157. p. Ezzel a véleménnyel ellentétesen foglal állást Lübtow, i.m., 350. p.

⁷⁹ LÜBTOW: i.m. 360. p.

⁸⁰ HAMMERSTEIN: i.m., 139. p.: „Der Viehbestand verbleibt auf der Weide des dominus”.

V.

A zálogklauzulák

Az előzőekben áttekintettük, hogy a zálogjog milyen alapkötelem járulékát is képzí a vizsgálatunk tárgyává tett esetekben, ezt követően a jelen fejezetben rátérünk a zálogkikötések tárgyalására.

a.) A zálogtárgyak meghatározása

Érdekes megvizsgálni, hogy a 146. fejezet esetében mely dolgok tölthették be zálogtárgy szerepét. A szövegben ez olvasható: *oleae legendae faciendae, quae locata est, et si emptor locarit*. Ebből tehát kiderül, a vevő a szüretelésnél és az olajbogyó feldolgozásánál nem a saját rabszolgáit dolgoztatta, hanem e munkákat *locatio conductio* keretében szabad jogállású személyek⁸¹ végezték. Ennek alapján kijelenthető, hogy a vevő rabszolgái a jelen fejezet esetében nem képezhették a zálog tárgyát. Ezek a munkások minden valószínűség szerint nem a saját felszerelésükkel dolgoztak, hanem részben a vevő, részben pedig az eladó (telektulajdonos) eszközeivel (kosarak, prések, hordók, szekerek stb.), és a vevő e termelőeszközei képezhették a zálogtárgyakat. Tehát ezen eszközök közös jellemzője, hogy a *res nec Mancipi* körébe tartoznak.⁸²

A 149. fejezetben a zálogtárgyak meghatározásának vonatkozásában a következőket olvashatjuk: *pecus et familia, quae illic erit, pigneri sunt*.⁸³ Tehát a zálogtárgyak a bérelt területre bevitt jószágok és rabszolgák (*pecus et familia*).⁸⁴

A 150. fejezetben a következőket olvashatjuk: *Conductor duos menses pastorem praebeat: donec domino satisfecerit aut soluerit, pignori esto*,⁸⁵ azaz, a bérlőnek két hónapra pásztort kell állítania és ameddig a bérbeadónak nem teljesített vagy nem adott megfelelő biztosítékot, addig e pásztor szolgáljon zálogul. A szövegből egyértelműen kiderül, hogy a zálogtárgy nem más, mint e bérlő egyik rabszolgája.

Mint láthattuk, a 149. és 150. fejezetekben megjelölt zálogtárgyak a *res Mancipi* körébe tartoznak.⁸⁶

⁸¹ Érdemes itt megjegyezni, hogy A. Bürge, *Der mercennarius und die Lohnarbeit*, SZ 107 (1990), 80–136. p., a jogászai, illetőleg a nem jogászai források részletes elemzésével megállapította, hogy a *mercennarius* (napszámos) kifejezést nem csak szabad jogállású személyek, hanem rabszolgák vonatkozásában is alkalmazták, tehát ennek alapján a rabszolga is lehetett munkavállaló (lohnabhängiger, nicht beim Eigentümer arbeitender Sklave).

⁸² KRÄMER: i.m., 148. p.

⁸³ Cato agr. 149,7

⁸⁴ E kifejezés eredetéhez l. ZLINSKY J.: *Familia pecuniaque*. in: *Jogtörténeti Tanulmányok VI.*, Budapest 1986, 395–404. p.

⁸⁵ Cato agr. 150,8

⁸⁶ V.ö. KRÄMER: 148., p.

b.) A zálogviszony létrejötte

Kaser⁸⁷ a következőket írja: „*Vom Besitzpfand führt der Weg zum Illatenpfand, das bereits der jüngeren Republik bekannt ist, und weiter zum besitzlosen Pfand.*” Kétségtelen, hogy az ún. 'Illatenpfand' a középső állomása a zálogjog fejlődésének, azonban felmerülhet a kérdés, hogy a birtokzáloggal vagy pedig a birtok elvonásával nem járó záloggal áll-e közelebbi rokonságban. Az 'Illatenpfand' létrejöttéhez két konjunktív feltétel szükséges Cato formulái alapján: 1.) a felek (formátlan) megállapodása, illetőleg 2.) a zálogtárgyak bevitele a telektulajdonos birtokára.⁸⁸ Tehát a második feltétel, hogy a megállapodáson felül végbe menjen egy reálaktus is, azaz a dolgok bevitele a *dominus* birtokára (pl. *quae in fundo inlata erunt*),⁸⁹ így a pusztá megállapodás nem eredményezi még a zálogjogi jogviszony létrejöttét. Herzen⁹⁰ véleménye szerint felvetődik az a kérdés, hogy a behozatalt lehetne-e esetlegesen birtokba adásnak értelmezni, mert a terület *civilis possessor*a az eladó, és így a telkére behozott eszközöket esetleg jogilag lehetne úgy tekinteni, hogy azok a birtokában vannak. A birtoklás alapelvei közé tartozik, hogy többen ugyanazt a dolgot egy időben egymást kizárólag nem birtokolhatják. A birtoklás ténykérdés és a jelen esetben a vevő nem veszíti el a tárgyai feletti tényleges uralmat, tehát megmarad *possessor*nak (nem lesz belőle *detentor*), és mint előbb említettük, ugyanannak a dolognak egy időben egymást kizárólag több birtokosa nem lehet, így a birtoklás fogalmát szorosan véve a telektulajdonosra nem mondhatjuk, hogy birtokos. Ezen kérdéskör vizsgálatához azonban még a későbbiek folyamán visszatérünk (lásd V. d.). Azonban a zálogtárgyaknak a telektulajdonos birtokára való bevitele, mint reálaktus esszenciális feltétele a zálogjogi jogviszony létrejöttének.⁹¹

c.) A zálog védelme

A jogtudományban régóta vitatott, hogy jelen esetben a záloghitelező milyen jogvédelemben részesült (ill. részesült-e egyáltalán jogvédelemben).⁹²

Herzen álláspontja alapján a Cato által leírt zálogjog nem egy jogintézmény, hanem csak egy fejlődési folyamat első lépcsője.⁹³ Tehát az adós bármikor vindikálhatta a zálogtárgyat, mert a záloghitelező semmiféle jogvédelemben nem

⁸⁷ KASER: Studien, 3. p.

⁸⁸ LÜBTOW: i. m., 310. p.

⁸⁹ Cato agr. 146,5

⁹⁰ N. HERZEN: *Origine de l'hypothèque Romaine*. Lausanne 1898, 35. p.

⁹¹ LÜBTOW: i. m., 309. p., a következőket írja: „Die Illation wurde als Surrogat einer Übergabe des Pfandes zugelassen, weil ja der Gläubiger den Besitz des Grundstücks hatte, auf dem die Sachen waren.”

⁹² Az álláspontok rendszerezett összegyűjtését lásd LÜBTOW: i. m., 309–321. p., KRÄMER: i. m., 160–206. p.

⁹³ HERZEN: i. m., 37. p.

részesült a dolog tulajdonosával szemben. Herzen legfőbb érve álláspontjának igazolására az, hogy ha a catói zálogklauzula részesülne jogi védelemben, akkor teljesen felesleges volna az elviteli tilalom megszegése esetén a zálogkötelezettet azzal szankcionálni, hogy az elvitt dolgok tulajdonját elveszíti és azokat *ipso iure* a záloghitelező szerzi meg (*domini esto*).⁹⁴ Herzen azt mondja, ez a szankció azért kellett, hogy a záloghitelező *vindicatio*val fel tudjon lépni a mindenkori birtokossal szemben.⁹⁵ Azonban ezen tétel cáfolatára sokan hozzák fel a 149. fejezet záró klauzuláját,⁹⁶ amely a következő: *Si quid de iis rebus controversiae erit, Romae iudicium fiat*.⁹⁷ Lübtow azt írja, hogy ez a klauzula bizonyítja, hogy a záloghitelező számára jogvédelmet kellett, hogy biztosítsanak,⁹⁸ mert egyébként, ha nem védtek volna jogilag a záloghitelező érdekeit, akkor teljesen felesleges lenne bírósági illetékességet kikötni. Azonban felmerül a kérdés, hogy Cato miért nem következetesen alkalmazta ezt a klauzulát. Miért van a 146. fejezetben jogvesztés szankciója kikötve, ha valaki elviszi a záloghitelező földjéről a zálogtárgyakat, és miért köt ki a 149. fejezet bírósági illetékességet jogvita esetére? Véleményem szerint esetleg a jogvesztés kikötése a zálogtárgy elvitele esetén a zálog-megállapodás megszegésének objektív szankciója lehetett, amelyet az adós a zálog-megállapodásban felvállal (ezen kérdésről vizsgálatára később még visszatérünk lásd V. d.).

Érdekes még egy dologra felhívni a figyelmet. A 149. fejezet esetében a zálogtárgyak a zálogkötelezett állatállománya, illetőleg a rabszolgái, ellenben a 146. fejezetben fentebb ismertetett élettelen zálogtárgyakkal, ezek „élő dolgok”, amelyeknek megtiltani a záloghitelező földjének elhagyását a józan ésszel ellentétes lenne (pl. az öszvérén szállítja az áruját, a rabszolgát elküldi vásárolni stb.).

Herzen⁹⁹ tehát azt állítja a 146. fejezet 5. klauzulájára¹⁰⁰ hivatkozva, hogy a catói zálogklauzulák még nem bírtak jogi védelemmel szemben Mitteis, Naber, Ebrard álláspontjával, akik azon a véleményen vannak, hogy Cato idejében már létezett az *interdictum Salvianum*, esetleg akár még az *actio Serviana* is.¹⁰¹ Ha elfogadjuk Mitteis, Naber és Ebrard álláspontját, hogy ez időben már létezhetett a fent említett két, *praetor* által konstruált jogvédelmi eszköz (aminek feltétele-

⁹⁴ HERZEN: i.m., 39. p.; lásd ehhez Krämer, i.m., 160. p.

⁹⁵ HERZEN: i.m., 39. p.

⁹⁶ Cato agr. 149,8

⁹⁷ ZIEGLER: i.m., 558. p.: „Diese von Cato nahegelegte Gerichtsstandsvereinbarung wurde bis vor kurzem als Ausschluß der Jurisdiktion von Rom entstandener *praefecti iure dicundo* gedeutet; sie kann aber nach den Untersuchungen von W. Simshäuser ebenso auf Munizipalgerichte bezogen werden”.

⁹⁸ LÜBTOW: i.m., 310. p.

⁹⁹ HERZEN: i.m., 39. p.

¹⁰⁰ Cato agr. 146,5: (...). *Ne quid eorum de fundo deportato: si quid deportaverit, domini esto*.

¹⁰¹ EBRARD: i.m., 11. p.

zése meglehetősen bizonytalan alapokon nyugszik),¹⁰² de egyben helyt adunk Herzen fent vázolt álláspontjának is, akkor ezen ellentmondás feloldását a következőben vélem felfedezni. A 146. fejezetben egy adásvételi szerződésről van szó, mint alapügylet. Az *interdictum Salvianum*¹⁰³ (és az *actio Serviana*) (kishaszon)bérlet keretében dolgozták ki, illetőleg alkalmazták,¹⁰⁴ azaz adásvételi szerződés esetén nem vehető igénybe. Ellenben a 149. és a 150. fejezetek esetében megállapítottuk, hogy inkább (haszon)bérleti jogviszony van a felek között, amelyek esetében már megáll ezen jogvédelmi eszközök alkalmazhatósága. Így utólag igazolható Herzen álláspontja, hogy a záloghitelező nem részeseül jogvédelemben, de kiemelendő, hogy csak a 146. fejezet esetében, ahol az alapügylet adásvétel. Ha a záloghitelező telkéről elszállítják a zálogtárgyakat, csak úgy tudják számára biztosítani a jogi védelmet, hogy megszerzi a zálogtárgy tulajdonjogát és ennél fogva már megilleti a *rei vindicatio*. Ez a jogvesztő klauzula (Verfallklausel) nem azt rögzíti, hogy mi a következménye annak, ha az adós a teljesítéssel késedelembe esik, hanem arra vonatkozik, hogy a zálogtárgyakat a tulajdonos akarata ellenére elszállítják.

Ugyanezt a nézetet látszik alátámasztani a 146. fejezetben található másik zálogjogi kikötés is:

Cato agr. 146, 7

Si emptor legulis et factoribus, qui illic opus fecerint, non soluerit, cui dari oportebit, si dominus volet, soluat: emptor domino debeto et id satis dato, porque ea re ita uti s. s. e.¹⁰⁵ item pignori sunt.

Ha a vevő nem fizet a munkásoknak, az eladó saját maga teljesíthet a vevő helyett. Ezt követően Cato azt írja, hogy ilyen esetben a vevő vagyona „ugyanúgy szolgáljon zálogul, mint fentebb”. Tehát láthatjuk, hogy itt sem haszonbérleti szerződésből eredő bértartozás biztosítékaul szolgál a zálog, hanem az alapjogviszony egy *locatio conductio operarum*, amelynek munkabérét az eladó fizeti meg és ebből eredően lesz adósa a vevő a telektulajdonosnak.

Kaser¹⁰⁶ álláspontja alapján Cato számára az „Illatenhypothek” már ismert volt, azonban akkoriban sem az *interdictum Salvianum*, sem pedig az *actio Serviana* nem állt rendelkezésére a hitelezőnek, ezért a hitelező keresete a *rei vindicatio* volt abban az esetben, ha a dolgot a birtokáról elvitték (*si quid deportaverit domini esto*). Ezt nevezte Kaser a hitelező relatív tulajdonának a

¹⁰² KASER – KNÜTEL: RPR, 156.p., az *actio Serviana* létezése a Kr. e. II. évszázad első felében nem valószínű, az *actio Serviana* kialakítása vélhetően *Servius Sulpicius Rufus*ra vezethető vissza, aki a Kr. e. I. évszázadban élt és alkotott.

¹⁰³ Az *interdictum Salvianum* keletkezési idejét sem ismerjük, de az sem zárható ki, hogy Kr. e. II. században már létezett. V.ö. KRÄMER: i.m., 171. p.

¹⁰⁴ MOLNÁR – JAKAB: i.m., 236. p.

¹⁰⁵ KRÄMER: i.m., 145. p. ezen rövidítés tartalma: *s(supra) s(criptum) e(st)*.

¹⁰⁶ M. KASER: *Zum römischem Fremdbesitz*. SZ 64 (1944), 391. p.

dolog felett, amit a tartozás esedékességekor szerzett meg¹⁰⁷ (Kaser a tartozás esedékessé válásával azonosította zálogtárgyaknak a hitelező birtokáról történő engedély nélküli elszállítást).¹⁰⁸

d) A zálogjog jellege

Cato művében nem ad semmiféle támpontot arra vonatkozólag, hogy az adós kielégítési jogának megnyílta után mi lett a zálogtárgy jogi sorsa abban az esetben, ha az adós nem volt képes teljesíteni. Tehát a kérdés az, hogy ha a teljesítési kötelezettség beálltával az adós nem tud teljesíteni, akkor a zálogtárgy tulajdonjoga *ipso iure* átszáll-e a záloghitelezőre (hitelező tulajdonába átmenő zálog, ún. Verfallspfand), vagy pedig csak ún. őrizeti zálogról (Bewahrungspfand) volt-e szó, amelynek pusztán az a célja, hogy az adóst még inkább presszionálja a teljesítésre. A zálogjog történeti fejlődésével foglalkozó jogirodalomban azon nézetet valló szerzők száma van túlsúlyban, akik szerint eredendően a római jogban a záloggal biztosított követelés nemteljesítésének a következménye az volt, hogy a zálogtárgy tulajdonjoga átszállt a hitelezőre.¹⁰⁹ Erre a következtetésre a jogtudósok a görög joggal való összehasonlítás útján jutottak.¹¹⁰ Igen erős volt a romanisztikában az a felfogás, hogy a római zálogjog gyökereit a görög jogban kell keresni (pl. Dernburg, Rabel, Taubenschlag).¹¹¹ Ezen álláspont képviselőinek alapvető érvei közé tartozott, hogy a zálogviszony létrehozása a régi római jogra nem jellemző módon semmiféle formasághoz nem kötődik (Catonál is láthattuk, hogy a zálogviszonyt a felek pusztán formátlan megállapodása és a zálogtárgyaknak a hitelező területére történő bevitele keletkezteti). A görög jog recepcióját valló tudósok másik fő érve a tulajdonátszállás könnyedsége, ami szintén nem egyeztethető össze a régi római jog szellemiségével (lásd pl. *res Mancipi*, ill. *res nec Mancipi*).¹¹² Azonban e második érveléssel szemben felvetődik ugyanaz a probléma, amit az első gondolatmenetben már tárgyaltunk,

¹⁰⁷ KASER: 391. p. „Erst bei Fälligkeit der Schuld erhielt er ein Recht zum Besitz, also ein relatives Eigentum”.

¹⁰⁸ KASER: 392. p. lásd még ehhez LÜBTOW: i.m., 318. p.; W. KUNKEL: *Hypothesen zur Geschichte des römischen Pfandrechts*. SZ 90 (1973), 153. p.

¹⁰⁹ D. SCHANBACHER: *Gegenwart der Geschichte in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshof*. in: Festschrift für Theo Mayer-Maly zum 70. Geburtstag, Köln Weimar Wien 2002, 644. p. írja: „Ursprünglich ist das römische Pfandrecht ein Verfallspfandrecht gewesen”. Azonban az a tézis is igen elterjedt, hogy a *pignus* esetén csupán őrzési zálog (Bewahrungspfand) jön létre abban az esetben, ha a dolog átadásával egy időben a felek nem kötnek ki jogvesztést (*lex commissoria*) vagy nem állapodnak meg nemteljesítés esetére a zálogtárgy értékesítésében (*pactum de vendendo*). Ehhez kapcsolódó jogirodalom felsorolását lásd KRÄMER: i.m., 174. p.

¹¹⁰ Az erre vonatkozó jogirodalom széleskörű felsorolását lásd KRÄMER: i.m., 173. p.

¹¹¹ Ezt a nézetet élesen elutasítja Wacke I. A. WACKE: *Ursprung und Wesen des römischen Pfandrechts*. SZ 115 (1998), 177. p.

¹¹² Lásd ehhez D. SCHANBACHER: *Ursprung und Entwicklung des römischen Pfandrechts*. SZ 123 (2006), 51–56. p.

hogy nem áll rendelkezésre közvetlen bizonyíték arra vonatkozóan, hogy a római zálog eredetileg magában hordozta volna a jogvesztést.

Lübtow¹¹³ más oldalról közelít a kérdéshez. Álláspontja alapján Cato idejében a *pignus* nemteljesítés esetén a tulajdonjog átszállását eredményező zálogforma volt. Érvelésének alaptétele abban áll, hogy ha már akkor is elveszíti az adós a zálogtárgy tulajdonjogát, amikor megsérti az elviteli tilalmat,¹¹⁴ akkor ennek az elvnek még inkább érvényesülnie kellett akkor, ha az adós a lejáratot követően nem teljesített. Lübtow a következő jogtörténeti párhuzammal szemlélteti álláspontjának helytállóságát: eredetileg a helytállási kötelezettség kizárólag csak emberekre vonatkozott.¹¹⁵ A hitelező követelésének a biztosítására az adós egy túszt adott a hitelező számára, akivel a hitelező a teljesítési határidő eredménytelen lejárta követően azt tehetett, amit csak akart.¹¹⁶ Ezen koncepció analógiája alapján – mondja Lübtow – a zálogtárgy nem más, mint egy „dologi túszt” („Sachgeisel”), amely nemteljesítés esetén ugyanúgy a hitelező tulajdonába megy át, mint ahogy azt a túszt esetében láthattuk.

Lübtow nézetével szemben áll Wacke, aki arra az álláspontra helyezkedik, hogy a jogvesztő klauzula nem más, mint szerződéses bírság (*poena conventionalis*), amellyel az elviteli tilalmat biztosították, és ebből nem szabad azt a következtetést levonni, hogy a jogvesztés arra az esetre is vonatkozik, amikor az adós nem teljesít.¹¹⁷ Wacke mereven elutasítja a jogvesztő zálog (Verfallspfand) teóriáját, mert véleménye szerint, ha az ún. Verfallspfand-ot tekintjük kiindulási pontnak a zálogjog fejlődésében, akkor a fejlődési folyamatot nem lehet organikusan magyarázni.¹¹⁸ Ezalatt azt érti, hogy minden ésszerűségnek ellentmondana az a tény, amelynek alapján a hitelezők a későbbiekben egyöntetűen feladják a fáradtság nélkül megszerzett erős pozíciójukat.¹¹⁹ Ezt azért tartja antagonisztikusnak, mert az ismert források tanúsága alapján a szerződéses gyakorlatot gazdaságilag erősebb helyzetben lévő hitelezők úgy alakították, hogy a pozíciójuk erősödjön, ne pedig gyengüljön.¹²⁰ Továbbá aggályosnak tartja azt is, hogy ebben az esetben a részletfizetés céltalan volna, mert az adós a teljesítési határidő lejártakor mindenféleképpen elveszíti a dolog tulajdonjogát,

¹¹³ LÜBTOW: i.m., 315–317. p.

¹¹⁴ Cato agr. 146,5

¹¹⁵ LÜBTOW: i.m., 316. p. „Die Haftung bezieht sich ursprünglich auf Menschen”.

¹¹⁶ LÜBTOW: i.m., 316. p. „verfällt der Geisel der Willkür des Gläubigers”. Akár megölhette, feldarabolhatta vagy eladhatta a túszt. Ennek kapcsán veti fel Krämer, i.m., 177. p. a következő kérdést: „Warum sollte es einer „Sachgeisel” (*pignus*) im frühen Rom besser ergangen sein?”.

¹¹⁷ WACKE: i.m., 173. p. írja a következőket. „Von Lübtows Größenschluß: wenn das Inventar bereits bei unbefugter Entfernung dem Gutsherrn zu Eigentum verfiel, müsse der Verfall bei Nichtleistung nach Fälligkeit erst recht gegolten haben, entbehrt der Überzeugungskraft”.

¹¹⁸ WACKE: i.m., 176. p.

¹¹⁹ WACKE: i.m., 174. p.

¹²⁰ WACKE: i.m., 176. p. a következőképpen fogalmaz: „Und die uns aus den Quellen ziemlich gut bekannte Vertragspraxis gestalteten die wirtschaftlich stärkeren Kreditgeber naturgemäss mit der Tendenz einer Stärkung, nicht einer Schwächung ihrer Position”.

továbbá ezzel egyetemben a már részletfizetesként teljesített összeget is, még akkor is, ha ez a részteljesítés az adósság jelentős hányadát átfogta.¹²¹ Ezzel az érveléssel nem tudunk egyetérteni, mert mint tudjuk, ha az adós elveszíti a dolog tulajdonjogát, akkor a kötelezettség teljesítettnek tekintendő akkor is, ha a dolog értéke nem éri el a követelés összegét, illetőleg, ha azt meghaladja,¹²² tehát a jogvesztés *ipso iure* teljesítési hatállyal bír. Mivel a hitelező megszerezte az adós dolgának a tulajdonjogát, így irányában a fennálló tartozást teljesítettnek kell tekinteni, az adós által már megfizetett összeg jogalap nélküli gazdagodásnak számít a hitelező oldaláról, amit ha önként nem adna vissza, akkor a (volt) adós *condictio indebiti*-vel visszakövetelhet azt.¹²³

A tanulmány lezárásában szeretném ismertetni a tárgyalt catói szöveghe-lyekben található zálogra vonatkozó legújabb, véleményem szerint érdekes és találó irodalmi álláspontot. Krämer¹²⁴ összefüggően szemléli a Gaius Institutióiban található *sed fiducia contrahitur aut cum creditore pignoris iure* (...) ¹²⁵ mondattörédeket azzal a ténnyel, hogy a Pompejiben talált dologi biztosítékról rendelkező oklevelekben kivétel nélkül *fiducia cum creditore contracta*-val zálogosították el a *res Mancipit*,¹²⁶ illetőleg szintén kivétel nélkül *pignus*ként a *res nec Mancipit*.¹²⁷ Tehát Cato a *pignus*-t nem technikus értelemben használta, hanem általánosságban akként, hogy ha a telektulajdonos az általa a *De agri cultura*-ban felvázolt ügyletet megköti, akkor kintlévőségeit záloggal biztosítsa. Ezzel az állásponttal megnyugtatóan magyarázható a régóta vitatott „jogvesztő klauzula” (Verfallklausel) hiánya a 149. és a 150. fejezetekből, hisz az itt teljesen felesleges lenne, mivel a zálogtárgyak a hitelező *fiduciális* tulajdonában vannak. Ha elfogadjuk Krämer álláspontját, akkor az megjegyzendő, hogy a *res nec Mancipit* zálogolása esetén a *pignus*-szal, mint birtokzáloggal kapcsolatban kiterjesztően kellett értelmezni a birtokba adás fogalmát, azaz maga a birtokba adás a dolgoknak a földterületre való behozása, és ezáltal helyt kellene adnunk Herzen véleményének, miszerint a telektulajdonos mindent birtokol (a birtoklás fogalmát kiterjesztően értelmezve), ami a földjén található.¹²⁸ Azonban felmerülhet a kérdés, hogy ha a telektulajdonos mindent „birtokol”, akkor megilleti őt a *birtokinterdictum* is, azaz mi szükség lenne az ún. jogvesztő klauzulára. A választ itt is praktikus indokokban kell keresnünk. A földtulajdonos általában nem a föld közelében lakik,¹²⁹ a telekre a *villicus* ügyel. Azonban az *interdictum* ki-

¹²¹ WACKE: i.m., 179. p.

¹²² V.Ö. LÜBTOW: i.m. 314. p.

¹²³ BENEDEK F.: *Római magánjog, Dologi és kötelmi jog*. Pécs 1995, 201. p. „Tartozatlan szolgáltatás sokféle okból állhat elő (...) b) a tartozás fennáll, de az adós mást, vagy többet fizetett”.

¹²⁴ KRÄMER: i.m., 206–210. p.

¹²⁵ Gai. Inst. 2,60 Fordítás: „Fiduciát pedig vagy a hitelezővel kötünk zálogjog céljából ...” (Brósz R.)

¹²⁶ V.Ö. KASER: RPR I., 144. p.

¹²⁷ V.Ö. KASER RPR I., 144. p.

¹²⁸ V.Ö. LÜBTOW: i.m., 309. p.

¹²⁹ V.Ö. ZIEGLER: i.m., 559. p.

zárólag csak a telektulajdonost illeti meg (aktív legitimáció), aki számára az *interdictum* esetleges későbbi megindítása már helyrehozhatatlan károkat okozna. Például nem lehet tudni, hogy hová lettek a termelőeszközök, vagy az adós azt állítja, hogy megsemmisültek, ebből kifolyólag a zálogjog szabályai alapján a zálogjogot megszűntnek kell tekinteni.¹³⁰ Tehát a jogvesztő klauzulára számomra Wacke teóriája a legmeggyőzőbb, amely szerint a *Verfallklausel* nem más, mint egy *poena conventionalis*,¹³¹ egy szerződésszegési szankció, amely a telektulajdonos számára egy többletbiztosítékot nyújt arra vonatkozóan, hogy az adós tartózkodni fog a fent említett magatartásoktól.

Összegzés

A jelen tanulmány Cato *de agri cultura* című művének zálogklauzuláit helyezte vizsgálódásának középpontjába.

Az alapügyletek elemzése során a szerző megállapítja, hogy a 146. fejezetben említett zálogklauzulák (cl. 5 és 7) egy adásvételi szerződés, illetőleg két quasi hitelezési jellegű ügylet járulékait képzik, míg a 149. és 150. fejezetekben e klauzulák egyértelműen bérleti jogviszonyból származó követelést biztosítanak.

Ezt a megállapítást a szerző a későbbiek során arra használja fel, hogy Herzen, valamint Mitteis, Naber és Ebrard álláspontjaik közötti kollíziót logikailag feloldja. A 146. fejezetben, mint azt megállapítottuk egy adásvételi, illetőleg két hitelezési jellegű ügyletet biztosít a zálog, a 149. és a 150. fejezetben pedig (haszon)bérleti szerződésből fakadó követeléseket. Egységesen kialakult álláspont, hogy az *interdictum Salvianum*, ill. az *actio Serviana* a haszonbérlet keretében fejlődött ki, ezért ha elfogadjuk, hogy ez a két jogvédelmi eszköz már Cato korában is létezett, akkor azt kell megállapítanunk, hogy ezek csak a 149. és a 150. fejezet esetében lennének alkalmazhatók (mivel e fejezetek bérleti viszonyokról rendelkeznek). A 146. fejezet esetében pedig elfogadható Herzen álláspontja a jogvesztéssel, mint egyedüli jogvédelmi lehetőséggel kapcsolatban, hisz az itt tárgyalt ügylet adásvétel, tehát a fent említett jogvédelmi eszközök alkalmazhatósága kizárt. Azonban hangsúlyozandó, hogy a dolgozat szerzője szerint csak nehezen képzelhető el e két jogvédelmi eszköz létezése a Kr. e. II. sz. közepén (de meglétüket egyértelműen kizárni sem szabad), így a szerző inkább csak a két tudományos álláspont közötti ellentét *logikai* feloldására törekedett.

Ezt követően a dolgozat széles körben tárgyalja a catói zálog jogi jellegére vonatkozó régebbi (Kaser, Kunkel, von Lübtow), illetőleg legújabb irodalmi ál-

¹³⁰ MOLNÁR-JAKAB: i.m., 228. p.: „A zálogtárgy elpusztulása (...) a zálogjog megszűnését vonja maga után”.

¹³¹ WACKE: i.m., 173. p.

laspontokat (Wacke, Schanbacher, Krämer), rámutatva ezek egyes aggályos megállapításaira.

Zárásként a szerző ismerteti Krämer 2007-ben napvilágot látott monográfiájában megjelenő meggyőző véleményét a catói szövegben olvasható *pignori esto* kifejezéssel kapcsolatban, illetőleg kísérletet tesz a krämeri álláspont továbbfejlesztésére.

NORBERT POZSONYI

PFANDABREDEN IN CATOS DE AGRICULTURA

(Zusammenfassung)

Die Herausbildung des besitzlosen Pfandrechts war das Ergebnis einer langen Entwicklung. Die früheste Stufe dieses Entwicklungsvorgangs finden wir bei Cato. Catos Werk über die Landwirtschaft (*De agri cultura*) enthält im Kapitel 146, 149 und 150 Pfandklauseln.

Im ersten Teil des Aufsatzes erörtere ich die gesicherten Forderungen und im zweiten Teil die Pfandklauseln. Der Verfasser hat festgestellt, dass es sich in Klausel 146 um einen Kauf (und noch um zwei Dalehensverhältnisse¹³²) und in den Klauseln 149 bzw. 150 um eine Pacht handelt.

In der Literatur besteht Uneinigkeit darüber, ob das Pfand bei Cato ein echtes Pfandrecht war. Zum Beispiel Herzen vertritt die Ansicht: „dass den von Cato vorgesehene Vereinbarungen (*pignori sunt, domini esto*) keinerlei rechtliche Qualität zugekommen sei.“ Herzens Argumentation kann folgendermaßen kurz zusammengefasst werden: Hätte die Verabredung des *pignori sunt* zu einem effektiven Sicherungsrecht geführt, wäre das Deportationsverbot mit der Sanktion *domini esto* überflüssig gewesen. Er hält das bei Cato befindliche Pfand der ersten Entwicklungsstufe nicht für ein Rechtsinstitut. Er behauptet, dass der Gläubiger in keiner Weise geschützt wird, deshalb kann der Schuldner die Sache jederzeit vindizieren.

Mitteis, Naber und Ebrard sind anderer Meinung. Sie sind der Ansicht, dass Catos Formularen klar beweisen, dass zur Zeit von Cato „Invectenhypotheken gebräulich und vom Prätor gegen jedermann geschützt waren“. Sie meinen, dass das *interdictum Salvianum* bzw. die *actio Serviana* in der Zeit von Cato schon existiert haben. Dernburg sagt sogar, dass die Klausel *domini esto* die Klagbarkeit des Pfandvertrages beweist, und denkt an die *actio quasi Serviana*.

¹³² Cato agr. 146, 5 und 146, 7.

Bei den Pfandbestellungen des Kapitels 149 und 150 fehlt sowohl das Entfernungsverbot als auch die Verfallklausel (*domini esto*). Und die Schlussklausel des Kapitels 149 enthält eine Vereinbarung über den Gerichtsstand, wenn es zwischen den Vertragspartnern Streit gibt. Diese Klausel beweist, dass dem Pfandgläubiger ein Rechtsschutz gewährt werden muss. Und die Frage kommt hier, wie man die Verfallklausel *domini esto* mit dem Rechtsschutz vereinbaren kann. Meiner Meinung nach liegt die logische Lösung zwischen den oben erwähnten zwei Thesen. Wir haben im ersten Teil des Referats festgesetzt, dass die Grundgeschäfte in den Kapiteln 149 und 150 Pachtverträge sind. Das *interdictum Salvianum* und die *actio Serviana* werden im Rahmen der Pacht entfaltet. Deshalb kann man diese Rechtsschutzmittel auf den Kauf nicht anwenden. Und wir haben gesehen, dass das Kapitel 146 einen Kauf enthält, deshalb fallen in diesem Fall das *interdictum Salvianum* und die *actio Serviana* weg.

Ich stellte in diesem Thema noch die literarische Standpunkte (Kaser, von Lübtow, Wacke, Krämer usw.) dar, und er zeigte auf einige problematische Feststellungen von diesen genannten Verfassern hin.

Zum Schluss erörtert der Verfasser die plausible Meinung von Krämer über die rechtliche Qualität des im Catos Werk befindliches Ausdrucks *domini esto*, und versuchte er dieses Standpunkt weiterzuentwickeln.

OLÍVIA RADICS

Lobbying and the First Amendment Right to Petition

Introduction

Lobbying has long been an integral part of American politics, a practice inseparable from and deeply imbedded in the American way of democracy¹. Despite its firm roots in the Anglo-American political tradition, lobbying has always been the target of severe criticism, not only from the American public but from countless political actors² as well and as such it has been in the focus of numerous regulative efforts on the part of the legislature³, both federal and state. The sole mention of the word lobbying evokes negative connotations and lobbyists are often identified as ruthless influence-peddlers, hired guns who fail to refrain from any method when seeking the favors of elected officials⁴. It doesn't come as a surprise then that from time to time – usually following scandals in the lobbying arena⁵ – the need for lobbying reform emerges. This has been so for the entire history of lobbying⁶. This periodically emerging need for reform almost never fails

¹ ANDREW P. THOMAS: *Easing the Pressure on Pressure Groups: Toward a Constitutional Right to Lobby*. 16 Harv. J.L. & Pub. Pol'y 149, p. 149.

² As Krishnakumar puts it wonderfully simply: "Lobbying has long been a dirty word in the eyes of the American public". in ANITA S. KRISHNAKUMAR: *Towards a Madisonian, Interest-group-based, Approach to Lobbying Regulation*. 58 Ala. L. Rev. 513, p. 514.

³ The legislature's efforts at regulating lobbyists are detailed in Part III. of this essay.

⁴ In the common thinking these favors from elected officials are usually in exchange for previous meals, gifts, fundraising events, campaign contributions provided by the lobbyists, a way in which lobbyists manage to obtain undue access to the officials in question.

⁵ The most publicized lobbying scandal in recent years has been tied to Jack Abramoff, Representative Tom DeLay and other Republican politicians. This case, however, was only one more in the line of many previous ones.

⁶ The first of several lobbying restrictions on the federal level came as early as 1876, following the Credit Mobilier railway scandal. The resolution adopted by the House obliged all persons or corporations engaged in lobbying to be registered with the Clerk of the House. This resolution, however, was valid only for the Forty-fourth Congress and its duration was not extended.

to be answered by the legislative branch in the form of regulative efforts, most notably prohibition or disclosure⁷. Even if these efforts often fail to achieve the expected results, they might impose threats to the constitutionally guaranteed right to petition the government⁸, a right in close conjunction with other First Amendment rights closely related to lobbying: the freedom of speech and the press and the right of assembly or association⁹.

Lobbying regulation seems to be a never-ending task and a necessary one as such, especially in light of recent lobbying scandals¹⁰. Despite the inevitability of lobbying restrictions and reform, there remains the fundamental question: is there a constitutional right to lobby in the United States? The question has been hanging in the air for the entire 20th century history of lobbying and the most adequate actor to answer the question, the U.S. Supreme Court has failed to do so up to this point. Not that the issue hasn't been raised before the Court yet¹¹. Indeed, lobbying has been on the Supreme Court's table several times, both directly and indirectly. Nevertheless the Court has been extremely hesitant in the treatment of the question and this is rather telling about its ambiguous relationship to the issue of lobbying rights. The core of the issue is whether a constitutional right to lobby can be derived from the First Amendment rights of petition, free speech and press and the right of assembly. Of these rights the right of petition concerns us the most, together with the right of assembly as these rights are the most often invoked in cases disputing the constitutionality of lobbying restrictions¹². If a constitutional right to lobby can be derived from the above mentioned First Amendment rights, it would not make all lobbying restrictions unconstitutional at once but it would

⁷ Prohibition usually means a legal ban on certain lobbying activities, most typically on gifts, meals, entertainments or providing means of travel (such as private jets) for elected officials. The ban can be an overall or a conditional one (one which only bans activities over a certain limit). Disclosure on the other hand does not mean a ban; it means exposure of certain information to the larger public. Outright bans have been very rare up to these days but especially in light of recent lobbying scandals, prohibitions are being reconsidered. Nevertheless disclosure is still the main method for regulating lobbying.

⁸ The right of petition is a right guaranteed by the First Amendment of the U.S. Constitution: „Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances”. U.S. Const.amend.I.

⁹ For full text of the First Amendment, see *supra* note 8.

¹⁰ See *supra* note 5.

¹¹ The U.S. Supreme Court has examined the question of a right to lobby mostly indirectly, that is through examining the right to petition and the right of association most notably in *Trist v. Child* 88 U.S. (21 Wall.)441 (1874), *Rumely v. United States* 345 U.S. 41 (1953), *United States v. Harriss* 347 U.S. 612 (1954), *Eastern Railroad Presidents Conference v. Noerr Motor Freight* 365 U.S. 127 (1961), *Regan v. Taxation with Representation of Washington* 461 U.S. 540 (1983), *Buckley v. Valeo* 424 U.S. 1 (1976).

¹² See *Rumely v. United States* 345 U.S. 41 (1953), *United States v. Harriss* 347 U.S. 612 (1954), *Eastern Railroad Presidents Conference v. Noerr Motor Freight* 365 U.S. 127 (1961), *Regan v. Taxation with Representation of Washington* 461 U.S. 540 (1983), *NAACP v. Alabama* 357 U.S. 449 (1958).

definitely pose a burden – and not necessarily a disadvantageous one – on the legislature to take into account the constitutional implications of planned anti-lobby measures.

Naturally lobbying cannot be considered a uniquely Anglo-American phenomenon, despite the fact that the profession has reached its greatest heights in the United States and has grown together with American democracy and government¹³. Although the two seem to be inseparable, this doesn't make lobbying a solely American institution. Lobbying or public policy advocacy has made its appearance on the European stage for quite a while now¹⁴. Few would argue that lobbying is a profession in the U.S. but there is a growing number of people who think the same about European lobbying and rightly so. European lobbyists have grown enormously in number¹⁵ and their techniques have generally become more sophisticated and diverse. They might have learnt from their American counterparts but European lobbying at large has stayed, well, European in style¹⁶. Nevertheless it is undeniable that lobbying in Europe should always keep a watchful eye on the development of its American counterpart, especially in light of recent European Union and separate member state efforts to regulate the profession¹⁷. This necessarily makes the topic of this article all the more current in Hungary as well, where the first lobbying restrictions were enacted in 2006¹⁸.

The first part of this essay will introduce the history of lobbying, whereas the second part of the essay focuses on the history of lobbying regulations in the United States, with special regard to recent lobbying restrictions¹⁹. In part three I

¹³ „Lobbying has surely been around as long as there has been government” in THOMAS M. SUSMAN: *Lobbying in the 21st Century- Reciprocity and the Need for Reform*. 58 Admin. L. Rev. 737, p. 738.

¹⁴ Lobbying has been on the scene in England from very early on. In the form of petitioning it has been a factor to be taken into consideration since the Magna Carta. Since the 17th century lobbying has become a profession on its own. Although lobbying in continental Europe does not have the same historical traditions as in the Anglo-Saxon world, it has become prominent on the European continent especially in the past 50 years. With the creation of the European Union, lobbying has become prevalent and it has expanded enormously in its dimensions. The numbers themselves are rather telling: In 2000, about 2,600 interest groups had an office in Brussels and by 2003 this number grew to 3,000 according to *Lobbying in the European Union: Current rules and practices*, EP Directorate-General for Research Constitutional Affairs Series, AFCO 104 EN.

¹⁵ See supra note 14.

¹⁶ Although it might sound like a stereotype, European lobbyists are described as highly efficient and respectful. DAVID COEN: *Lobbying in the European Union, Directorate-General Internal Policies of the Union*, Constitutional Affairs, PE 393.266 EN, p. 10.

¹⁷ The European Union has undertaken the task of introducing lobbying legislation in recent years. The first steps of this process have already been taken. In May 2008 the European Union introduced a code of conduct for lobbyists and in July 2008 the European Commission opened its lobby register, both under the umbrella of the European Transparency Initiative, which was launched in 2005 with its main objective being the strengthening of public trust in the EU institutions. http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/transparency_en.htm.

¹⁸ Act XLIX. of 2006 on Lobbying.

¹⁹ Lobbying Disclosure Act of 1995.

shall endeavor to draw a small sketch of the development of the right to petition both in England and the United States. Part four will examine the leading constitutional cases in the field of lobbying.

I.

An early history of lobbying

Lobbying²⁰ or public policy advocacy is the process of petitioning the government to influence public policy²¹. Many believe that the word lobby originates in the United States, that is, it was first used by President Ulysses S. Grant, who during his first term in presidency was a frequent visitor of the lounge of the Willard Hotel in Washington D.C. where he enjoyed the pleasure of good whisky and cigar, an activity he was not allowed to profess in his home. His secret trips to the Hotel's bar soon became well-known around town and those wishing to have a word or two with the president petitioning in their own name²² or on behalf of someone else would gather in the hotel's lobby to catch the president on his way to and from the lounge. President Grant used to call these people "lobbyists", not without a pejorative hint. The truth is, however, that the term has earlier roots in English parliamentarianism: in 17th century England a large waiting room of the House of Commons was called the "lobby"²³.

Wherever though its roots may have been, lobbying has been around for the entire history of the United States. As Senator Robert C. Byrd said it in his speech about lobbying²⁴: "Lobbyists have been at work from the earliest days of the Congress"²⁵. Indeed as early as the end of the 18th century²⁶, lobbying was a known and – obviously under the constraints of the historical backdrop – a widespread practice. Not that lobbying was considered an honorable profession or thing to do at the time. Public distrust surrounding lobbying was fueled by numerous rumors –

²⁰ The word lobby comes from the Latin word „labium”, which means vestibule or hall.

²¹ Public citizen: Origins, evolution and structure of the Lobbying Disclosure Act. Available at: <http://www.cleanupwashington.org/documents/LDAorigins.pdf>

²² Self-lobbyists, people who represent themselves.

²³ NICHOLAS W. ALLARD: *Lobbying is an Honorable Profession: the Right to Petition and the Competition to Be Right*, 19 Stan. L. & Pol'y Rev. 23., p.37.

²⁴ Robert C. Byrd, Senate Majority Leader in 1980, launched a historical project on March 21, 1980. Over a decade, he delivered more than a hundred speeches on the history and operations of the U.S. Senate. These speeches later became the centerpiece of the Senate's 1989 bicentennial commemoration. His speech on lobbyists was delivered on September 28, 1987 and it is available for readers at: http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd_History_Lobbying.htm

²⁵ See Robert C. Byrd: supra note 24.

²⁶ In 1792 William Hull was hired by the Virginia veterans of the continental army to lobby for additional compensation for their war services. In the same year Hull wrote to other veterans' groups, recommending that their 'agent or agents' cooperate with him during the next session to pass a compensation bill. See Robert C. Byrd: Lobbyists.

and no point in denying, sometimes more than rumors at the time – such as those relating to the Bank of the United States, “the most distrusted and despised special interest”²⁷ of its era. There were several senators who also served as the bank’s directors. One of them, Senator Daniel Webster of Massachusetts wrote the following to the bank’s director in his infamous letter on December 21, 1833: “Since I arrived here, I have had an application to be concerned, professionally, against the Bank, which I have declined, of course, although I believe my retainer has not been renewed, or refreshed, as usual. If it be wished that my relation to the bank should be continued, it may be well to send me the usual retainer.”²⁸ This quote is a perfect example of the era’s less sophisticated lobbying methods. The choice of words could even be harsher, of course, as today most people would consider this plain corruption. There are several examples of the same genre, of which only a few are worthy of mentioning and mainly for their anecdotal value. Samuel Colt, for example, the famous gun-maker, gave away free pistols to representatives²⁹ in 1850 while seeking passage of his patent bills. This was by no means a unique example of Colt’s or his counterparts’ doings³⁰. As Colt himself put it: “To reach the heart or get the vote, the surest way is down the throat”³¹. Indeed it was a common practice to wine and dine elected officials at the time, and provide them with company³². Before delivering severe judgment on the character of elected officials of the era, it is worth noting that at the time Washington D.C. was not the bustling capital that it is today. The Washington D.C. of the epoch was suffering heavily from a harsh climate and was severely lacking in cultural and social amenities. Congressmen usually stayed in the nation’s capital without their families and lived and dined in comfort-lacking boarding houses. It doesn’t come as a surprise that the so-called “social lobby”³³ was live and flourishing at the time.

From the middle of the 19th century railroad and tariff lobby³⁴ became significant, which naturally lead to an increase in the number of Washington lobbyists³⁵. The Civil War had a similar effect³⁶. Around this time it became customary to hire more than one agent to act on one’s behalf, even though no

²⁷ See Robert C. Byrd: *supra* note 24.

²⁸ See Robert C. Byrd: *supra* note 24.

²⁹ At one time Samuel Colt gave a pistol to the 12 year old son of a representative. See Robert C. Byrd *supra* note 24.

³⁰ See Robert C. Byrd: *supra* note 24.

³¹ See *supra* note 30.

³² Colt himself used three ladies to entertain elected officials, who were known as the Spiritualists and there were also ladies of less spiritual nature, known as the Chicks. They were also to be found in the company of elected officials.

³³ See Robert C. Byrd: *supra* note 24.

³⁴ JARICA B. NIPPER: *Lobbying the Lobbyists: A Comparative Analysis of the Lobbying Regulatory and Disclosure Models of the United States and European Union*. 14 Tulsa J. Comp. & Int’l L. 339, p. 343.

³⁵ See Robert C. Byrd: *supra* note 24.

³⁶ See Robert C. Byrd: *supra* note 24.

results could have been guaranteed³⁷. This latter aspect, might I add, hasn't changed over time even if it appears otherwise. The growing number of lobbyists and lobby-related affairs came together with scandals erupting from time to time, especially in conjunction with railroad subsidies³⁸. Times like these have their own heroes or anti-heroes, such as Sam Ward, self-depicted "King of the Lobby"³⁹, who made a noteworthy self-confessing testimony in front of a congressional committee: "This business of lobbying, so called, is as precarious as fishing in the Hebrides.(...) I am not ashamed – I do not say that I am proud, but I am not ashamed – of the occupation. It is a very useful one. In England it is a separate branch of the legal profession"⁴⁰.

Despite the numerous scandals of the time, lobbying was already a profession by then, employing a lot of the practices that are in use even today⁴¹. It is also worth noting that more than once the lobbyists of the 19th century provided highly useful services to elected officials⁴². Their amazing growth in number came around the time the United States underwent a significant economic growth and the federal government started to expand its powers⁴³. The multitude of issues that elected

³⁷ See Robert C. Byrd: *supra* note 24.

³⁸ The most famous scandal of the time was that in relation to *Crédit Mobilier* and the construction of the Union Pacific railroad. Union Pacific, the railroad company acquired *Crédit Mobilier of America*, a construction company in 1864 and *Crédit Mobilier* won the contract of constructing a large part of the railroad. So basically Union Pacific was paying itself from government funds to pay the railroad instead of paying outside contractors. The *Crédit Mobilier* charged the railroad millions of dollars more than the actual cost of construction: this surplus naturally went into the pocket of Pacific Union's bosses and the stockholders of *Crédit Mobilier*. The president of the company was Congressman Oakes Ames from Massachusetts. He discouraged congressional investigations of the company by passing out stocks to elected officials. The stocks were sold for less than market value. By the time the railroad was finished, Union Pacific and its stockholders were nearly bankrupt. The scandal broke out in 1872 when the New York Sun published an article about it. The public outcry forced out a congressional investigation but a large number of those involved in the scandal, including future president James A. Garfield, escaped punishment. See: Andrew P. Thomas, *supra* note 1, p. 151., Edward Winslow Martin: "A Complete and Graphic Account of the *Crédit Mobilier* Investigation" from "Behind the Scenes in Washington", The Continental Publishing Company and National Publishing Co. 1873, http://cprr.org/Museum/Credit_Mobilier_1873.html.

³⁹ HAJDÚ NÓRA: *Lobby és demokrácia az Egyesült Államokban*. Politikatudományi Szemle 2002. 3–4., p. 141.

⁴⁰ See Robert C. Byrd: *supra* note 24.

⁴¹ Robert C. Byrd: „Some of the lobbying techniques of the Gilded Age were not unlike those of today, with speeches supplied, analyses prepared, opposition arguments suggested, personal contacts with key members, appearances before committees, and grassroots campaigns created by lobbyists.”. In Robert C. Byrd: *supra* note 24.

⁴² Lobbyists drafted speeches for Congressmen, prepared analyses, made propositions and presentations to elected officials.

⁴³ This phase in American history is often called the Gilded Age, which signifies a time of large economic growth in U.S. history (from the second half of the 19th century until the first decades of the 20th century). Parallel to this, the federal government started to face a variety of new issues, which it decided to take on.

officials were obliged to face – without the help of today’s sizeable professional staffs – came together with a multitude of interests that all wanted to be heard and wanted access to the members of both houses. These developments lead to a shift in the way lobbying was practiced in Washington D.C.: professional lobbyists took over the place of self-representing lobbyists⁴⁴. This shift naturally caused the sophistication of techniques and we can say that the weaponry of today’s lobbying profession was in large part formed in this period⁴⁵. A lot of the techniques that are widespread and accepted today were surrounded by great suspicion at the time, which partly lead to the bad reputation that lobbyists of the 19th century “enjoyed”. Despite the public’s distrust towards lobbyists, they started to grow in number and experience, which was in no small ways due to the above-mentioned fact, namely that a growing number of interests wanted to find their way to the federal government⁴⁶. Lobbying became an important factor, one to be taken into consideration, in governance⁴⁷. It had always been this way in the United States but no doubt in a different form⁴⁸. Nevertheless we can safely say that public policy advocacy first reached a whole new dimension around the end of the 19th century. Maybe not exactly the dimension that the Founding Fathers⁴⁹ imagined for their newborn country⁵⁰, but definitely a never before seen phase.

II.

Regulative efforts

As lobbying became a factor to be taken into consideration more than ever before, the need to regulate it emerged for the first time partly in response to the public

⁴⁴ Lobbyists who represented their own interests and usually came up to the capitol only to present their case and then went back home. Lobbyists of this kind were necessarily less effective than professional agents. They did not disappear altogether but their number was certainly reduced over the past century.

⁴⁵ See Robert C. Byrd *supra* note 24.

⁴⁶ Naturally the situation was similar on state level but it is not the subject of this article to examine lobbying at the state level.

⁴⁷ In 1888 lobbying was defined in the American political dictionary. HAJDÚ NÓRA: *supra* note 36, p. 141.

⁴⁸ Namely through the right of petition, which has been in practice since the first days of the young republic. Self-lobby is also a more direct form of public policy advocacy.

⁴⁹ According to some, the Founding Fathers were their era’s most prominent lobbyists. ANDREW P. THOMAS: p. 185.

⁵⁰ One of the best sources of knowing what the Founding Fathers imagined as a future for the United States is The Federalist papers, a series of 85 articles written in order to advocate the ratification of the U.S. Constitution and also give a guideline for its future interpretation. The articles were written under the pseudonym Publius (in honor of Publius Valerius Publicola) by James Madison, Alexander Hamilton and John Jay and they give a unique perspective on how the Founders wished to construe the Constitution.

distrust and suspicion that surrounded the institution. In 1876 the House required all lobbyists to register with the clerk of the House⁵¹. In 1879 lobbyists pretending to be journalists were denied access to the press galleries in the Senate and the House chambers⁵². These first restrictions did not cease to be in effect up to this day⁵³. Partly as a response to the *Crédit Mobilier* scandal a 1875 Senate Bill proposed registration for lobbyists⁵⁴. Although the bill didn't pass, in only a year's time the House adopted a resolution which required the registering of all lobbyists with the Clerk of the House⁵⁵. However promising this bill was, its effect only extended to the Forty-fourth Congress and was not renewed after that⁵⁶.

The beginning of the 20th century brought with itself more determined legislation concerning lobbyists⁵⁷, in part as a response to the emergence and starting dominance of large corporations and trusts on the lobbying scene⁵⁸. Part of the process of regulating lobbyists was that committee meetings became open to the public. Open committee meetings seem like a natural thing to be in the age of C-Span but at the time making them open was a huge step in reinforcing public trust in Congress. In 1928 the Senate passed a bill which would have mandated lobbyists to register and file monthly financial statements but the House didn't approve the bill. The first federal disclosure statute, the Public Utility Holding Act⁵⁹, was adopted by Congress in 1935, followed by the Merchant Marine Act⁶⁰ in 1936. Both acts envisioned disclosure requirements for lobbyists but their scope was naturally limited. The Foreign Agents Registration Act⁶¹ was enacted two years later and it mandated all agents working for a foreign principal to register with the Attorney general and file periodic statements with the State Department⁶². The Foreign Agents Registration Act is still in effect today and requires lobbyists working for a foreign principal to disclose the name, address and ownership of all principals together with detailed financial accounts⁶³. Obviously the scope of this

⁵¹ See Robert C. Byrd *supra* note 24.

⁵² ANDREW P. THOMAS: *supra* note 1., p. 152.

⁵³ See Robert C Byrd *supra* note 24.

⁵⁴ The bill would have required attorney representing clients before the House and the Senate to be registered by the Congress. ANDREW P. THOMAS: *supra* note 1., p. 152.

⁵⁵ SEE ANDREW P. THOMAS: *supra* note 1., p. 152.

⁵⁶ SEE ANDREW P. THOMAS: *supra* note 1., p. 152.

⁵⁷ Even if regulation didn't always pass, the determination was there. The first U.S. President to call in arms against lobbying was President Woodrow Wilson, who made lobby reform and the fight against corruption a campaign issue in the presidential election of 1911.

⁵⁸ The most well-known trusts of the time included Standard Oil, American Tobacco, U.S. Steel. Robert C. Byrd: *supra* note 24.

⁵⁹ 49 Stat. 838 (1935). The statute mandated all persons employed by a registered trading company to file a disclosure statement with the Securities and Exchange Commission.

⁶⁰ 49 Stat. 1985, 2014 (1936). The statute prescribed a disclosure requirement for lobbyists representing companies holding construction or operating subsidies.

⁶¹ 52 Stat. 631.

⁶² The Act's actual agenda was to discover the workings of Nazi sympathizers.

⁶³ Andrew P. Thomas: *supra* note 1., p. 153.

act was limited as well and the need for comprehensive lobbying regulation persisted. Even more so as lobbying went through an amazing development in the beginning of the 20th century⁶⁴. It seems like that the Gilded Age⁶⁵ was indeed Gilded⁶⁶ for the lobbyists. As I have mentioned earlier, starting from the second half of the 19th century, lobbyists became more prepared, their methods evolved and they generally became more sophisticated and diverse than ever before⁶⁷. From the early 1900's technology's new inventions revolutionized lobbying: with the introduction of new tools like the telephone or the radio lobbyists became able to reach a much larger pool of constituents. This development revolutionized grassroots lobbying⁶⁸, a factor usually not taken into account by any legislative measures.

At the same time the legislative branch did not give up the attempts at regulating lobbying. The Federal Regulation of Lobbying Act of 1946 was once again an effort to introduce registration requirements for lobbyists – without significant success. This act was the first comprehensive federal lobbying reform legislation in the U.S. The Federal Regulation of Lobbying Act did not actually “regulate” lobbying⁶⁹ in the sense that it only prescribed registration and disclosure rules for those engaged in lobbying but didn't actually limit the activity itself. According to the Act, a lobbyist is “any person ...who by himself, or through any agent or employee or other person in any manner whatsoever, directly or indirectly, solicits, collects, or receives money or any other thing of value to be used principally to aid, or the principal purpose of which is to aid, in the accomplishment” of the “passage or defeat of any legislation by the Congress” or who directly or indirectly influence the passage or defeat of such legislation⁷⁰. Those who qualified lobbyists under this description had a duty to register with the Clerk of the House and the Secretary of the Senate⁷¹. The lobbyists who fell under

⁶⁴ This fascinating development was mainly due to the innovative technologies that became common in this period.

⁶⁵ See supra note 42. The expression „the Gilded Age” has connotations in American literature as well. Mark Twain co-wrote a novel with Charles Dudley Warner of the title: *The Gilded Age. A Tale of Today*, 1873. The novel depicts post-Civil War life in the United States, with special regard to the corruption in Washington D.C. The term “Gilded Age” which came to signify the era so well, originally came from the title of this book.

⁶⁶ „Gilded Age” as opposed to „Golden Age”, the former being of lesser value than the latter is another common interpretation of both the novel by Mark Twain and the epoch's denomination.

⁶⁷ See supra note 24.

⁶⁸ Grassroots lobbying is lobbyist-initiated citizen participation in government. Lobbyists enter into contact with the citizens (through the media, telephone, or mail) and try to convince them to participate in large volume telephone or letter campaigns to elected officials. Being able to generate grassroots support can be rather convincing for elected officials and add enormous strength and support to the lobbyist's agenda as “votes are the ultimate currency in politics”. KRISHNAKUMAR: supra note 2., p. 549.

⁶⁹ ANDREW P. THOMAS: supra note 1., p. 154.

⁷⁰ 2 U.S.C. § 266.

⁷¹ 2 U.S.C. § 267 (a).

this obligation had to provide the following information: "his name and business address, the name and address of the person by whom he is employed, and in whose interest he appears or works, the duration of such employment, how much he is paid and is to receive, by whom he is paid or to be paid, how much he is to be paid for his expenses, and what expenses are to be included"⁷². Besides these pieces of information lobbyists had a duty to file quarterly reports with the Clerk of the House and the Secretary of the Senate. These quarterly reports had to contain the following information: "a detailed report under oath of all money received and expended by him... in carrying on his work; to whom paid; for what purposes; and the names of any papers, periodicals, magazines, or other publications in which he has caused to be published any articles or editorials; and the proposed legislation he is employed to support or oppose"⁷³. Another additional quarterly report was to be filed with the Clerk of the House the contents of which were: the name and address of the contributors of more than \$500 to the lobbyist; the exact amount of the contributions and a detailed account of expenditures made on behalf of contributors⁷⁴. The lobbyists also had to identify all those for whom they expended \$10 or more⁷⁵.

The Federal Regulation of Lobbying Act was at last the piece of legislation long awaited: an act wholly and solely devoted to the regulation of lobbying. Unfortunately it was also an act destined for failure. Indeed, the Act "has been called one of the most poorly drawn laws of all time"⁷⁶ and it had been severely criticized by journalists even before it was enacted⁷⁷. The main target of the criticism was the Act's somewhat ambiguous language, especially when defining who a lobbyist is. The question of the Act's constitutionality (due to its ambiguity) was bound to end up before the Supreme Court⁷⁸ sooner or later. The first direct challenge arrived with *United States v. Harriss*⁷⁹ eight years after the enactment of the Federal Regulation of Lobbying Act.

Despite the constitutional challenges against the Act, it remained in effect until the mid-90's. There had been attempts at amending it earlier in the 70's but they were destined to fail mainly because the legislature itself was not prepared to face the issue. Following a number of failed bills, the Federal Regulation of Lobbying Act was finally replaced by a new Act, the Lobbying Disclosure Act of 1995.

⁷² 2 U.S.C. § 267.

⁷³ 2 U.S.C. § 267.

⁷⁴ 2 U.S.C. § 264.

⁷⁵ 2 U.S.C. § 265(a).

⁷⁶ Lester W. Milbrath in. ANDREW P. THOMAS: *supra* note 1. at p. 154.

⁷⁷ ANDREW P. THOMAS: *supra* note 1., p. 154.

⁷⁸ This happened even before the Select Committee on Lobbying Activities, which was created by the House, operated under Congressman Frank Buchanan and was charged with the investigations of the Act's deficiencies, was able to finish its task.

⁷⁹ *United States v. Harriss* 347 U.S. 612 (1954).

The incentive for the Lobbying Disclosure Act (LDA) of 1995 came from Bill Clinton in the 1992 presidential campaign⁸⁰. The objective of the Act was to fight against corruption in the government but once again Congress managed to enact a law that had its share of shortcomings. If it hadn't been so, lobby reform would not be of such utmost importance and urgency even these days. Despite the Act's high-aspiring preamble⁸¹ the LDA failed to achieve its aims. As its title suggests, the Act introduced disclosure requirements for lobbyists. These mandate lobbyists to fill out forms created by the Clerk of the House and the Secretary of the Senate. The forms require lobbyists to list the name, address, and principal place of business of the registering lobbying firm, the client on whose behalf the firm has or will engage in lobbying and of any affiliated organization that has contributed more than \$10,000 towards the lobbying firm's lobbying activities and furthermore of any foreign entities that hold at least 20% ownership in the client or one of its affiliated organizations⁸². The Act doesn't require lobbyists to name the government officials they lobby⁸³, which is one of the main shortcomings of the act: it concentrates solely on the lobbyists and elected officials are left outside the scope of the act despite the fact that those who are lobbied form an equally important part of the lobby process as those whose lobby. This way of approaching the issue disregards the fact that the public is more concerned about the behavior of elected officials than lobbyists⁸⁴. After all lobbyists – contrary to congressmen, who can and are held accountable for their doings during their term in office – do not have any responsibility towards the public, besides adhering to at least a minimum standard of honor⁸⁵. The Act (and its maker, the Congress) fails to take account of the fact that the public distrust around lobbying mainly stems from the fear that lobbyists, professional agents have the kind of access to politicians, elected officials that average citizens might not have⁸⁶. In the multitude of interests and voices, which is naturally a burden on the officials as well and makes it difficult for them to filter the voices or opinions that are indeed worthy of hearing, the voices and interests of average citizens can be and are sometimes lost. The

⁸⁰ ANITA S. KRISHNAKUMAR: *supra* note 2., p. 518.

⁸¹ According to the Act's preamble the basis of the new law is three congressional findings, namely that "responsible representative government requires public awareness of the efforts of paid lobbyists to influence the public decision-making process of the Federal government", that "existing lobbying disclosure statutes have been ineffective because of unclear statutory language (and) weak administrative and enforcement provisions" and that "effective public disclosure of the identity and extent of the efforts of paid lobbyists to influence Federal officials (would) increase public confidence in the integrity of the Government". 2 U.S.C. § 1601.

⁸² 2 U.S.C. § 1603.

⁸³ 2 U.S.C. § 1604 (b).

⁸⁴ SEE ANITA S. KRISHNAKUMAR: *supra* note 2., p. 519.

⁸⁵ According to Anita S. Krishnakumar „the social contract upon which our government is based is not between lobbyists and the public; it is between the public and its elected officials. KRISHNAKUMAR: *supra* note 2., p. 525.

⁸⁶ KRISHNAKUMAR: *supra* note 2., p. 525.

Lobbying Disclosure Act would be an incomparably more successful legislative act if it took into consideration the actual fears of the public and acted accordingly. Disclosure of the names of elected officials who are lobbied, with information provided about the time spent with them and the issue discussed with them, would make the Act's attempts at true reform far stronger.

Another feature of the Lobbying Disclosure Act in need of revision is the format in which the disclosures are filed by the lobbying agents. The forms filled out and submitted by the lobbyists are made available to the public only in hard copy format at the Legislative Resource Center at the Senate Office of Public Records in the nation's capitol. Only a small part of the forms can be viewed online⁸⁷. This of course makes it very hard for average citizens to review the files and maybe cross-reference them⁸⁸. Indeed it makes it a hard task for anyone, except for maybe a small number of determined non-profit political organizations.

The Act places only a one-year ban on revolving-door lobbying⁸⁹, which means that former members of Congress can start working as lobbyists after a one-year cooling-off period, which is not necessarily enough if the objective is to fight against unequal access to elected officials⁹⁰. On the other hand, former elected officials dispose of special knowledge and expertise, which can nevertheless be used in a beneficial way in the lobbying arena⁹¹.

The Act's enforcement provisions also added to its failure in being an effective tool for regulating lobbyists. The Act prescribes a penalty for violation of the registration provisions but the fine has an upper limit in the amount of \$50,000⁹². This amount is of course high for average citizens and may easily have a deterrent effect on them, which is exactly the kind of result that should be avoided by any lobby legislation. On the other hand even the maximum amount of the penalty is certainly well below anything even closely threatening for big lobbying firms. Another problem posed by the enforcement provisions of the Act is that solely the United States District Attorney for the District of Columbia has authority to prosecute violations of the Act⁹³, who might not be the official best suited for this role. We conclude this from the fact that at present no serious investigations are

⁸⁷ KRISHNAKUMAR: *supra* note 2., p. 539.

⁸⁸ KRISHNAKUMAR: *supra* note 2., p. 520.

⁸⁹ Revolving-door lobbying is when former elected officials, congressmen having left office return to the same offices but in a different role: as lobbyists. Revolving door lobbying raises the issue of undue access once again as former members are obviously able to use their connections to promote the causes they lobby for. This is usually one of the main reasons why they are hired. Revolving door lobbying is not always harmful; former members are able to put their much-needed expertise to a hopefully good use. Also, as Thomas Susman mentioned, revolving door lobbying mitigates the "us v. them" feeling among elected officials. THOMAS M. SUSMAN: *supra* note 13., p. 743.

⁹⁰ KRISHNAKUMAR: *supra* note 2., p. 526.

⁹¹ THOMAS M. SUSMAN: *supra* note 13, p. 743..

⁹² 2 U.S.C. § 1606.

⁹³ 2 U.S.C. § 1605.

conducted in order to confirm the validity of the reports filed by lobbyists⁹⁴. Disclosure cannot be serious if it is not checked for validity and if cross-references cannot be made. A stricter control system must be introduced in order to ameliorate the already existing disclosure pattern. Obviously there is a need for a federal agency which oversees the disclosure process and this should be a body distant from the legislature itself. That is, previous ideas that the Clerk of the House or the Secretary of the Senate would be the motor of enforcement are bound to lead to failure⁹⁵. There is a strong need to appoint a federal agency, which is largely independent from the legislature and the executive as well and which would be able to check the now rather leniently handled disclosure reports submitted by lobbyists with the necessary scrutiny. This seems to be inevitable if Congress wishes lobbying regulation to be effective at all.

Another important factor that has to be taken into account is grassroots lobbying, i.e. direct citizen participation in public policy. Grassroots lobbying has become a significant factor in politics, one that should not be underestimated⁹⁶. Despite this grassroots lobbying has managed to stay out of the scope of lobby regulations so far.

The Lobbying Disclosure Act despite its shortcomings is still in effect today. It is not, however, the last in the federal legislature's attempts at a comprehensive lobby reform. In 2005 Congress adopted the Special Interest Lobbying and Ethics Accountability Act of 2005 (SILEAA)⁹⁷, which was followed by the Lobbying Transparency and Accountability Act of 2005 (LTAA)⁹⁸, and the Legislative Transparency and Accountability Act of 2007⁹⁹. The above-mentioned acts were styled as amendments to the Lobbying Disclosure Act¹⁰⁰. This also means that none of the above acts show enough bravery to attempt to truly reform the current way in which lobbying works. The core of the problem seems to be that both previous and current legislation only aims to handle the situation on a superficial level by putting on a showcase for the public but failing to introduce long-lasting and effective methods to address the most worrisome concern of lobbying; namely

⁹⁴ KRISHNAKUMAR: *supra* note 2., p. 554.

⁹⁵ These bodies are too close to the fire to put it simply.

⁹⁶ As grassroots lobbying falls outside the scope of mandatory disclosure, it is very hard to estimate how much is spent on it. A study by the Annenberg Public Policy Center shows that during the 1996 election cycle \$135–150 million was spent on grassroots lobbying, in the 1997–98 election cycle this amount went up to \$250–341 million and reached and surpassed \$500 million in the 1999–2000 election cycle. These amounts and their continuous rise shows that grassroots lobby has become a significant factor. Underestimating it would be a gross mistake. WILLIAM V. LUNEBURG, THOMAS M. SUSMAN: *Lobbying Disclosure: A Recipe for Reform*. 33 J. Legis. 32, p. 44.

⁹⁷ Special Interest Lobbying and Ethics Accountability Act of 2005, H.R. 2412. (109th Congress).

⁹⁸ Lobbying Transparency and accountability Act of 2005, S. 2128 (109th Congress).

⁹⁹ Legislative Transparency and Accountability Act of 2007, S. 1 (110th Congress).

¹⁰⁰ ANITA S. KRISHNAKUMAR: *supra* note 2., p. 515.

unequal access to public officials, quid pro quo or reciprocity arrangements¹⁰¹ and possibilities for corruption. Besides any thorough lobbying reform should focus on the members of Congress as well, together with their staff members.

The need for comprehensive and effective lobbying reform prevails but any reform attempts should keep in mind that restricting lobbying can limit the right to petition guaranteed by the First Amendment of the U.S. Constitution.

III.

The Right to Petition the Government

England

The right to petition the government for a redress of grievances appears in the First Amendment of the U. S. Constitution¹⁰², together with the freedom of speech and the press and the right of association. Today these rights are treated as being inseparable. "The right to petition is cut from the same cloth as the other guarantees of that Amendment, and is an assurance of a particular freedom of expression" declared the U.S. Supreme Court in *McDonald v. Smith*¹⁰³. That is, in the Supreme Court's interpretation the right of petition is not a distinctive right from the other expressive rights but only one aspect of the same issue. Historically, however, the right of petition was very much a separate right from the above mentioned rights and in actual fact enjoyed greater protection than those¹⁰⁴ and may even be characterized as the likely source of all the expressive rights¹⁰⁵

When we say that lobbying has been around as long as there has been government¹⁰⁶, it is the right of petition that we talk about. The right of petition is

¹⁰¹ Quid pro quo or reciprocity arrangements or even the appearance of them cause more harm to lobbying than most politicians or lobbyists think as they enormously decrease the public trust in elected officials. The key here is that even if there is nothing actually improper going on, the appearance of impropriety is more than enough as what the public fears the most is that lobbyists somehow get the kind of access to members of Congress that is otherwise not available to average citizens. It is also worth noting that gifts, meals, entertainment, campaign contributions might make elected officials, even if they do not think so, bestowed to lobbyists, which might actually lead these officials to return the favors received and this is definitely improper.

See Vincent R. Johnson: *Regulating Lobbyists: Law, Ethics, and Public Policy*, 16 *Cornell J.L. & Pub. Pol'y* 1, p. 22.

¹⁰² See supra note 8.

¹⁰³ *McDonald v. Smith*, 472 U.S. 479 (1985).

¹⁰⁴ JULIE M. SPANBAUER: *The First Amendment Right to Petition Government for a Redress of Grievances: Cut from a Different Cloth*. 21 *Hastings Const. L. Q.* 15, p. 17.

¹⁰⁵ NORMAN B. SMITH: „*Shall Make No Law Abridging...*”: *An Analysis of the Neglected, but Nearly Absolute, Right of Petition*. 54 *U. Cin. L. Rev.* 1153, p. 1153.

¹⁰⁶ „Lobbying has surely been around as long as there has been government itself” in. THOMAS M. SUSMAN: supra note, p. 738.

one of the most ancient political rights, which in the Anglo-American tradition can be traced back to the Magna Carta (1215), in which the King of England granted the right of petition to the barons in writing for the first time¹⁰⁷. This early right of petition was by no means a strong right¹⁰⁸ but nevertheless from 1215 it became customary to present petitions to the King. These petitions were either presented by the petitioners themselves or by their representatives and they were usually heard (not necessarily granted) by the King in exchange for financial contributions made to the crown¹⁰⁹. This custom slowly led to the development of the English parliament¹¹⁰. By the 14th century it was customary that the King listened to petitions presented by the people for themselves or on behalf of others at the beginning of every opening session in the parliament¹¹¹. At this time there was no significant difference between petitions of a more private and of a more political nature¹¹² and petitions were presented on behalf of both individuals and communities. The petitioning of the era had two aspects: legislative and judicial or quasi-judicial¹¹³. These aspects did not separate clearly for a lengthy period¹¹⁴. It is worth noting that due to this dual function, petitioning played an important part in litigation as well¹¹⁵. This comes as no surprise as the three branches of the government did not separate clearly at the time¹¹⁶. Naturally for us it is the right of individual petitioning is what matters. In its later history, especially later on in the American colonies, the quasi-judicial function of the right to petition became meaningless.

Although a right of several aspects, the right of petition was not a particularly strong right at first as the decision to hear petitions was still somewhat within the King's discretion. Not even the appearance of the parliament as the other main actor on the political stage brought a significant change in this. The parliament in

¹⁰⁷ „If we, our justiciar, or our bailiffs or any of our officers, shall in anything be at fault toward anyone, or shall have broken any one of the articles of the peace or of this security, and the offences be notified to four barons of the five-and-twenty, the said barons shall repair to us (or our justiciar, if we are out of the realm) and, laying the transgression before us, petition to have the transgression redressed without delay”. In <http://www.britannia.com/history/docs/magna2.html>

¹⁰⁸ JULIE M. SPANBAUER: *supra* note 104., p. 22.

¹⁰⁹ JULIE M. SPANBAUER: *supra* note 104., p. 22.

¹¹⁰ JULIE M. SPANBAUER: *supra* note 104., p. 22.

¹¹¹ NORMAN B. SMITH: *supra* note 105., p. 1155.

¹¹² „In this period, laws proposed by parliament, just like individual grievances, were presented in the form of petitions to the king”. See NORMAN B. SMITH: *supra* note 105. p. 1156.

¹¹³ See Julie M. Spanbauer, *supra* note 104., p. 23.

¹¹⁴ Not until the 16th century when legislation stopped being initiated by petitions.

¹¹⁵ Litigation in the Court of Chancery, the Court of the Exchequer, the Court of the Common Pleas and the Court of the King's Bench was initiated by petition. JULIE M. SPANBAUER: *supra* note 104., p. 24.

¹¹⁶ JULIE M. SPANBAUER: *supra* note 104., p. 24.

no small ways abused the right of petition the same way as the King¹¹⁷. Petitioners were sometimes even punished for submitting their requests¹¹⁸; fortunately by the beginning of the 18th century, this phenomenon ceased to exist¹¹⁹. It is important, however, to make a distinction between punishing the petitioner (by imprisonment) and not granting the favorable reception of the petition. Granting a favorable reception was never a part of the right of petition. Without further detailing the historical lineage of the development of the right of petition in England, let it be enough to conclude that by the 18th century the right of petition was indeed a right, its practice ceased to be punished and it was a recognized form of expressing individual grievances to the government asking for a redress. Most of the times petitioning was not only permitted, but even successful¹²⁰ and therefore it was frequently practiced.

The American Colonies

The right of petition, as shown above, was an established right in England by the time the American colonies came into existence. The Body of Liberties adopted by Massachusetts Bay Colony was the first colonial code to establish the right of petition in the overseas colonies¹²¹ and this was only the first in a row of several other colonial codes which all contained similar provisions¹²². This clearly shows that the right of petition in the colonies was present from the earliest days. In actual fact, the right of petition was already engraved in the minds of the first settlers of the new colony, it was an asset they had brought with themselves on the long road across the Atlantic. This background naturally preset the main characteristics of the development of the petitioning right in what was not so much later to become the United States of America. Petitioning was an accepted way for individuals to approach their respective government. Petitioners were able to exercise their right to submit a written request for a redress of grievances without fear of possible

¹¹⁷ The parliament was able to exercise the same kind of control over petitions as the King was able to. This was mostly due to the fact that the right to hear petitions never included the right to grant their favorable reception by either the king or the parliament.

¹¹⁸ JULIE M. SPANBAUER: *supra* note 104., p. 26.

¹¹⁹ JULIE M. SPANBAUER: *supra* note 104., p. 27.

¹²⁰ NORMAN B. SMITH: *supra* note 105, p. 1166.

¹²¹ „Every man whether Inhabitant or Foreigner, free or not free, shall have liberty to come to any public Court, Council or Town meeting, and either by speech or writing, to move any lawful, seasonable or material Question, or to present any necessary Motion, Complaint, Petition, Bill or Information, whereof that Meeting hath proper cognizance, for it be done in convenient time, due Order and respective Manner”. The Colonial Laws of Massachusetts in NORMAN B. SMITH: *supra* note 109., p. 1170.

¹²² Delaware (1776), New Hampshire (1783), Vermont (1777), North Carolina (1776), Pennsylvania (1776) all adopted codes ensuring protection for those petitioning for a redress of grievances. JULIE M. SPANBAUER: *supra* note 104., p. 28.

punishment¹²³. Naturally, favorable treatment of petitions was not granted but the right of petition included the right to a response¹²⁴.

As the Revolution drew near, the right of petition became an especially treasured and meaningful right, one which gained affirmation in a number of pre-revolutionary documents, such as the Declaration of Rights and Grievances¹²⁵ or the Declaration and Resolves of the First Continental Congress¹²⁶, which set the tune for the to-be adopted Constitution. The right to petition, similarly to other individual rights, was not included in the original text of the Constitution but formed part of the first of the ten amendments that were drafted in order to amend the Constitution and which are known as the Bill of Rights.

First Amendment

The Bill of Rights, a comprehensive name by which we mean the first ten amendments of the United States Constitution, was proposed to the House of Representatives by James Madison. In the original draft presented by Madison, the right of petition and assembly was separate from the right of speech and religion: "The people shall not be restrained from peaceably assembling and consulting for their common good; nor from applying to the legislature by petitions, or remonstrances for redress of grievances"¹²⁷. The original text was reviewed by both the House of Representatives and the Senate and after a few modifications was adopted in its present form¹²⁸: "Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances"¹²⁹.

It is worth noting that neither in England nor in the American colonies did the right of free speech and press enjoy the same amount of support and recognition as the right of petition. The former two had a much less successful history. Seditious libel¹³⁰ and treason¹³¹ rules were the most notable restrictions on the freedom of

¹²³ Except for meritless petitions which were to be punished by fines in several of the colonies. These restrictions, however, did not aim to limit petitioning or the content of petitioning.

¹²⁴ JULIE M. SPANBAUER: 104., *supra* note, p. 33.

¹²⁵ "It is the right of the British subjects in these colonies to petition the King or either House of Parliament". In http://www.constitution.org/bcp/dor_sac.htm.

¹²⁶ That they have a right peaceably to assemble, consider of, their grievances, and petition the king; and that all prosecutions, prohibitory proclamations, and commitments for the same, are illegal". In <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/resolves.htm>.

¹²⁷ JULIE M. SPANBAUER: *supra* note 104., pp. 39.

¹²⁸ The records suggest that there was a motion to strike "assemble" from the text of the original text but the motion was dismissed. The right of petition was often conditioned on the right of assembly in those days and the two were viewed as inseparable from each other.

¹²⁹ U.S. Const.amend.I.

¹³⁰ Seditious libel originated in a 1606 case. Before that libel was a private action for damages. JULIE M. SPANBAUER: *supra* note 104., pp. 34–35.

speech and press. The reason for the maltreatment of these rights in comparison to the right of petition, was probably that petitioning, if exercised correctly, was much less threatening to the government than free speech. Petitions were addressed to the government and were directly handled or managed by the government, so it was able to exercise control over them by having the right to either dismiss them or receive them favorably. The same was not true for the freedom of speech and press, which – once exercised – were rather hard to be held under control and therefore they were definitely viewed as more dangerous to the status quo than the petitioning right. The right of petition was a right widely accepted and practiced in the former colonies. It was a right “implied by the very idea of government, republican in form”¹³².

IV.

The constitutional right to lobby

For the non-Anglo-Saxon educated mind the connection between the right to lobby and the right to petition may seem a bit far-stretched. Nevertheless in the Anglo-American culture the right to lobby – if indeed there is such a constitutionally guaranteed right – stems from the right to petition the government for a redress of grievances, a right that allows every citizen to participate in government. It provides the constituents a right to directly or indirectly enter into contact with their elected officials and try to influence them on a public policy that affects them. The right to petition and the right to lobby are – despite their common origins – not the same¹³³. The right of petition can be exercised in a number of ways, of which lobbying is only one¹³⁴. The right to lobby also involves the right to free speech and press, and the right of assembly¹³⁵; in fact generally there is no distinction made among these rights in the case of lobbying¹³⁶ and they are usually handled

¹³¹ Treason was introduced as a crime in a 1352 statute in England and it had to be an overt act showing an intent to murder the king or to levy war or to adhere to the king's enemies. Also, any writing which showed evidence of these intents was enough to call it an act of treason. JULIE M. SPANBAUER: *supra* note 104., pp. 34–35.

¹³² U.S. v. Cruikshank, 92 U.S. 542, 552.

¹³³ The right to lobby does not appear in the First Amendment, which is no surprise considering the term lobbying did not exist at the time the Bill of Rights was framed. But it is without doubt that several of the activities that the Founding Fathers themselves exercised would now be considered lobbying activities. ANDREW P. THOMAS: *supra* note 1., p. 185.

¹³⁴ ANDREW P. THOMAS: *supra* note 1., p. 184.

¹³⁵ The right of assembly is also called the right of association. It is usually referred to in two contexts: intimate relationships, protected by the right of privacy and the freedom of individuals to gather in small groups or to unite in large organizations in order to engage in protected First Amendment activities. ALLAN IDES AND CHRISTOPHER N. MAY: *Constitutional Law, Individual Rights*, Aspen Law & Business. 2001. p. 363.

¹³⁶ In the framework of lobbying, freedom of speech and press are usually used only as techniques and their core meaning is not affected.

under the same umbrella. It is also worth noting that in the framework of lobbying legislation, the freedom of speech and press are usually not affected: lobbyists are not limited in the contents of their communication with elected officials and they are free to publish whatever they want. They are, however, limited in the amount of time they are allowed to communicate with members of the Congress¹³⁷. That's of course a long step from pre-revolutionary times when even the Founding Fathers chose to write under pseudonyms¹³⁸.

The right to lobby involves something more as well. Lobbyists, especially since the second half of the 19th century have been more often than not acting as agents on other people's behalf; they fulfill (paid or unpaid) surrogate roles for individuals¹³⁹. The idea that all lobbyists are evil influence-peddlers, simply does not stand. First of all it is a mistake to think that only large corporate interests lobby. Nowadays there are more and more interests (and behind these interests groups: individuals) who express their views to elected officials through lobbyists. Fortunately, the tendency is that more minorities, women and young people become engaged in lobbying, either directly or through an agent¹⁴⁰. Lobbying is a way, a manner in which individuals and interest groups of all kinds can actually participate in government. In fact the main task for lobbyists should be to act as an active representation of the constituents towards the government¹⁴¹. But despite the fact that lobbying is part of the democratic process of citizen participation in government, it also has inherent threats of corruption and that's why restrictions of some kind seem to be necessary. Any restriction, however, needs to take into account the fact that it may have implications on the expressive rights of the First Amendment¹⁴². Of course, the real question is whether a constitutional right to lobby can actually be derived from these rights and the best suited actor to decide this question is the Supreme Court.

The Supreme Court has been, however, somewhat hesitant in the treatment of this issue; not that it has had no opportunities yet to examine it¹⁴³. The Supreme Court first faced the question of lobbying in *Trist v Child*¹⁴⁴, a case from the Gilded Age, in which the Supreme Court declared a lobbying contract with an attorney

¹³⁷ For some reason lobbying regulations fail to regulate lobbyists' contact with members of the executive branch and instead they tend to focus on lobbying in the legislative branch.

¹³⁸ The Federalist Papers were written under a pseudonym as well. Because of the restraints on the freedom of speech and the press anonymous speech was much treasured in revolutionary America.

¹³⁹ VINCENT R. JOHNSON: *supra* note 101., p. 4.

¹⁴⁰ THOMAS M. SUSMAN: *supra* note 13., p. 742.

¹⁴¹ JAMES M. DEMARCO: *Lobbying the Legislature in the Republic: Why Lobby Reform is Unimportant*. 8 Notre Dame J. L. Ethics & Pub. Pol'y 599, p. 613.

¹⁴² Congress does seem to take into account the constitutional implications of lobbying and usually cites the possible implications on the constitutional right to lobby as a reason for the limited scope of lobbying restrictions.

¹⁴³ Although it is worth noting that despite the fact that lobbying seems to be present at every level of government, so far relatively few cases involving lobbying has reached the Supreme Court.

¹⁴⁴ *Trist v. Child*, 88 U.S. 21 Wall. 441 (1874)

unenforceable. In the Court's reasoning an "agreement in the present case was for the sale of the influence and exertions of the lobby agent to bring about the passage of a law for the payment of a private claim, without reference to its merits, by means which, if not corrupt, were illegitimate, and considered (...) contrary to the plainest principles of public policy"¹⁴⁵. The Supreme Court did little to conceal its view on lobbying: "'if any of the great corporations of the country were to hire adventurers who make market of themselves in this way, to procure the passage of a general law with a view to the promotion of their private interests, the moral sense of every right-minded man would instinctively denounce the employer and employee as steeped in corruption and the employment as infamous'"¹⁴⁶. This early indication of the Supreme Court's view on lobbying made it clear for quite a while that lobbying will not enjoy any sort of protection from the federal judiciary.

Trist v. Child was an early opinion but it nevertheless preset the tone for what was to come. Following the first lobbying restrictions, it was inevitable that the question of their constitutionality would be raised. The first occasion for this was created by the notoriously badly drafted Federal Regulation of Lobbying Act¹⁴⁷ in *Rumely v. United States*^{148,149}. The Court examined the scope of the Act, namely what constituted a lobbying activity under the Act¹⁵⁰. According to the Supreme Court's reasoning, if lobbying activities were to be construed broadly, the Federal Regulation of Lobbying Act would have to face a serious constitutional challenge and therefore "if a serious doubt of constitutionality is raised, it is a cardinal principle that this Court will first ascertain whether a construction of the statute is fairly possible by which the question may be avoided"¹⁵¹. Following this principle the Court decided to construe the language of the Federal Regulation of Lobbying Act narrowly so as to avoid a constitutional issue and decided to use "lobbying in its commonly accepted sense" as "representations made directly to the Congress, its members, or its committees"¹⁵². The Supreme Court, in opting for the more limited definition of lobbying activities, limited the scope of the Act as well. Even though the Court did not explicitly treat the question of a right to lobby, it eventually ended up – although hesitantly – providing some form of constitutional protection for it, namely through the First Amendment expressive rights.

Rumely was not a direct challenge on the constitutionality of the Act and neither was the question of lobbying examined in depth by the Court. Nevertheless

¹⁴⁵ *Trist v. Child*, 88 U.S. 21 Wall. 441, p. 451.

¹⁴⁶ *Trist v. Child*, 88 U.S. 21 Wall. 441, p. 451.

¹⁴⁷ See *supra* note 81.

¹⁴⁸ *Rumely v. United States* 345 U.S. 41 (1953).

¹⁴⁹ In *Rumely v. United States* Mr. Rumely refused to disclose to a Congressional committee (the Buchanan committee) the names of those who made bulk purchases of books of a political nature from his organization. The organization engaged in activities which under the Federal Regulation of Lobbying Act constituted lobbying.

¹⁵⁰ The Federal Regulation of Lobbying Act did not use the term lobbying activity.

¹⁵¹ *Crowell v. Benson*, 285 U.S. 22.

¹⁵² 90 U.S. App. D.C. 382, 197 F.2d 166, 175.

it became clear that further challenges would arrive. The next attack on the Federal Regulation of Lobbying Act's constitutionality came with *United States v. Harriss*¹⁵³. The question focused on the statute's definition of "lobbying" and who was considered a lobbyist under the Act. The Court held that the main question was whether the Act "fails to give a person of ordinary intelligence fair notice that his contemplated conduct is forbidden by statute"¹⁵⁴ or whether the statute was unconstitutionally vague and unclear¹⁵⁵. The Court turned to Rumely and basically applied the same concept that was applied there, namely that the language of the act "should be construed to refer only to 'lobbying in its commonly accepted sense' – to direct communication with members of Congress on pending or proposed federal legislation"¹⁵⁶. Thus the Court decided to make "constitutionally definite the class of offenses by a reasonable construction of the language"¹⁵⁷, which is also a duty of the court¹⁵⁸. According to this interpretation only those had to comply with the disclosure requirements who fulfilled the following three criteria: the person must have solicited, collected, or received contributions; one of the main (principal) purposes of such person or contributions must have been to influence the passage or defeat of legislation by Congress and this must have been done through direct communication with members of the Congress on pending or proposed legislation¹⁵⁹. By construing the act's definition of lobbyist narrowly, the Court managed to avoid more serious constitutional implications but at the same time excluded a number of activities from the scope of the act, such as grassroots lobbying, or lobbying members of the executive branch or self-lobbying¹⁶⁰.

In *Harriss* the Court also dealt with the issue of lobbying in general (although its treatment of the subject was far from exhaustive). In the Court's opinion the Federal Regulation of Lobbying Act's mandatory disclosure requirements do not infringe lobbyists' First Amendment rights as Congress "is not constitutionally forbidden to require the disclosure of lobbying activities"¹⁶¹ as these disclosure requirements effectively serve Congress' self-protection¹⁶². The Court also touched the issue of mandatory disclosure requirements having a deterrent effect on those wishing to engage in activities falling under the scope of the First Amendment and concluded that such danger does not exist although "hypothetical borderline situations are conjured up in which such persons choose to remain silent because of

¹⁵³ *United States v. Harriss* 347 U.S. 612 (1954)

¹⁵⁴ *United States v. Harriss* 347 U.S., 625.

¹⁵⁵ The Court applied "the underlying principle (...) that no man shall be held criminally responsible for conduct which he could not reasonably understand to be proscribed". *United States v. Harriss* 345 U.S., 617.

¹⁵⁶ *United States v. Harriss* 347 U.S., 620.

¹⁵⁷ *United States v. Harriss* 347 U.S. 612.

¹⁵⁸ *United States v. Harriss* 347 U.S. 612.

¹⁵⁹ *United States v. Harriss* 347, U.S. 612.

¹⁶⁰ ANDREW P. THOMAS: *supra* note 1., p. 163.

¹⁶¹ *United States v. Harriss* 347 U.S., 625.

¹⁶² *United States v. Harriss* 347 U.S., 625.

fear of possible prosecution for failure to comply with the act (...) the restraint is, at most, an indirect one resulting from self-censorship"¹⁶³. Thus in *Harriss* the Court found that lobbying restrictions, if constitutionally precise and clear, do not infringe upon First Amendment rights. If we reverse this conclusion it is clear, however, that despite the Court's overly hesitant admission, lobbying is entitled to some form of constitutional protection under the First Amendment, although the scope of this protection was not clarified in *Harriss* and the decision failed to give a solid basis for lobbyists to apply for protection under the Constitution. The latter was clearly not an intention of the Court anyway.

Later cases decided by the Supreme Court involving the right to lobby also failed to declare the existence of a constitutional right to lobby. In *Eastern Railroad Presidents Conference v. Noerr Motor Freight*¹⁶⁴ the Court concluded that in a representative government such as the United States the executive and the legislative branch of government "act on behalf of the people and, to a very large extent, the whole concept of representation depends upon the ability of the people to make their wishes known to their representatives"¹⁶⁵. The Court also acknowledged that "the right of petition is one of the freedoms protected by the Bill of Rights, and we cannot, of course, lightly impute to Congress an intent to invade these freedoms"¹⁶⁶. With this latter statement the Supreme Court identified the right of petition as the operative right in the lobbying issue and once again guaranteed some form of constitutional protection for lobbying.

In *Regan v. Taxation with Representation of Washington*¹⁶⁷ the Supreme Court was of the opinion that "Congress did not violate Taxation with Representation of Washington's First Amendment rights by declining to subsidize its First Amendments activities"¹⁶⁸. In his concurring opinion Justice Blackmun, joined by Justices Brennan and Marshall, declared that "Because lobbying is protected by the First Amendment, (...) §501(c)(3) therefore denies a significant benefit to organizations choosing to exercise their constitutional rights"¹⁶⁹, which, of course, violates the principle "that the government may not deny a benefit to a person because he exercises a constitutional right"¹⁷⁰. Although this seems to be an affirmative recognition of a constitutional right to lobby, *Regan v. Taxation with*

¹⁶³ *United States v. Harriss* 347 U.S., 626.

¹⁶⁴ *Eastern R. Conf. v. Noerr Motors*, 365 U.S. 127 (1961). A group of trucking companies and their trade associations sued for treble damages and injunctive relief against a group of railroads charging that the defendants had conspired to restrain trade in, and monopolize, the long-distance freight business, in violation of the Sherman Antitrust Act.

¹⁶⁵ *Eastern R. Conf. v. Noerr Motors*, 365 U.S., 137.

¹⁶⁶ *Eastern R. Conf. v. Noerr Motors*, 365 U.S., 138.

¹⁶⁷ *Regan v. Taxation with Representation of Washington*, 461 U.S. 540. (1983). Taxation with Representation of Washington, a non profit organization filed suit challenging the Internal Revenue Code's denial of tax-exempt status to them because of its lobbying activities.

¹⁶⁸ *Regan v. Taxation with Representation of Washington*, 461 U.S. 548.

¹⁶⁹ *Regan v. Taxation with Representation of Washington*, 461 U.S. 552.

¹⁷⁰ *Regan v. Taxation with Representation of Washington*, 461 U.S. 545.

Representation of Washington did not alter the constitutional scene for lobbying, mainly as Justice Blackmun failed to detail his declaration and also, because his opinion was not part of the majority decision.

The above cases represent the most important milestones in the treatment of the right to lobby in the Supreme Court's practice. Milestones they are, nevertheless none of the above cases recognized a right to lobby affirmatively. We can only gather fragments of some form of constitutional protection for lobbying from these decisions. The situation is somewhat different in associational privacy cases which have enjoyed greater support from the Supreme Court. The most important associational privacy cases do not involve lobbyists' rights specifically, but nevertheless they have proved to be important in drafting a three-pronged test which can be applied to statutes limiting constitutional rights (such as the right of assembly or the right of petition) and therefore form an important part of lobbying caselaw¹⁷¹. In *NAACP v. Alabama ex rel. Patterson*¹⁷² the Court concluded that "freedom to engage in association for the advancement of beliefs and ideas is an inseparable aspect of the 'liberty' assured by the Due Process Clause of the Fourteenth Amendment, which embraces freedom of speech.(...) State action which may have the effect of curtailing the freedom to associate is subject to closest scrutiny"¹⁷³. The Court actually cites *Rumely* and *Harriss* in supporting its argument¹⁷⁴. In *NAACP* the Court arrived at the conclusion that a state must show a controlling interest in the disclosure requirements and it also must prove that there is a substantial relationship between the state's interest and the information provided by disclosure¹⁷⁵. The same two-pronged test was reinforced in *Bates v. Little Rock*¹⁷⁶ and was added a third prong in *Shelton v. Tucker*¹⁷⁷, that being the "less drastic means doctrine": "even though the governmental purpose be legitimate and substantial, that purpose cannot be pursued by means that broadly stifle fundamental personal liberties when the end can be narrowly achieved. The breadth of legislative abridgement must be viewed in the light of less drastic means for achieving the same basic purpose"¹⁷⁸. In yet another associational privacy case, *Buckley v. Valeo*¹⁷⁹ the Supreme Court found that the right of association was not

¹⁷¹ It is also worth noting that associational privacy cases and right to petition cases tend to cite and cross-reference each other. It seems like the Supreme Court itself handles the two issues as facets of essentially the same topic.

¹⁷² *NAACP v. Alabama ex. Rel. Patterson*, 357 U.S. 449 (1958). NAACP (National Association for the Advancement of Colored People), a non-profit organization working for the advancement of the interests of African-Americans, refused to comply with an Alabama court order requiring disclosure of the organization's membership lists.

¹⁷³ *NAACP v. Alabama ex. Rel. Patterson*, 357 U.S., 460.

¹⁷⁴ *NAACP v. Alabama ex. Rel. Patterson*, 357 U.S., 461.

¹⁷⁵ *NAACP v. Alabama ex. Rel. Patterson*, 357 U.S., 463-464.

¹⁷⁶ *Bates v. Little Rock*, 361 U.S. 516 (1960)

¹⁷⁷ *Shelton v. Tucker* 364 U.S. 479. (1960)

¹⁷⁸ *Shelton v. Tucker* 364 U.S. 479.488.

¹⁷⁹ *Buckley v. Valeo* 424 U.S. 1 (1976)

an absolute right and that the three-pronged test previously applied was a balancing test and it allowed for even a “significant interference with protected rights of political associations”¹⁸⁰ in case the state can actually show a sufficiently important interest.

Although none of the above cases dealt expressly with lobbying rights, its implications on the right of petition, another fundamental right guaranteed by the First Amendment, are undeniable. If the Supreme Court were to remain consistent with its opinions in associational privacy cases, the same three-pronged test is to be applied to lobbying statutes as well. But then again, it is worth noting that the difference in the Court’s treatment of the right of association and the right to lobby might not be incidental, especially since both case law was formed in the same era. It seems that the Court found it more important to develop the boundaries and protections for associational privacy than it did for the right to lobby, the existence of which was never affirmatively recognized by the Supreme Court.

V.

Lobbying Today: A Conclusion

Since the beginning of the 20th century lobbyists have continuously grown in their numbers¹⁸¹ and lobbying today is a widespread practice at all levels of government, both federal and state. Especially at the federal level, lobbying has reached a never before seen phase as the result of a process which started in the second half of the 19th century and was a direct result of Congress’ expanding powers¹⁸². The issues that are lobbied for are as diverse as the people themselves, the ways in which lobbying is done is similarly varied and the amounts spent on lobbying are simply vast¹⁸³. By becoming more diverse, we mean that more people are represented through lobbyists than ever before. It is not an overstatement to say that basically everybody is lobbying these days, either by herself or through an agent acting on her behalf. Naturally this is not a bad thing, but it does raise the number of people wanting access to elected officials, who simply have limited time at their disposal. Nevertheless these days more young people participate in lobbying than ever before¹⁸⁴ and the same goes for women and minorities¹⁸⁵. These developments show that lobbying has gone through a positive change in the past century. Lobbying is

¹⁸⁰ *Buckley v. Valeo* 424 U.S. 1, 25.

¹⁸¹ In 2008 the number of lobbyists in Washington D.C. surpassed 17.000 and total lobbying spending reached 1.59 billion USD. Center for Responsive Politics, <http://www.opensecrets.org/lobby/index.php>.

¹⁸² See *supra* note 43.

¹⁸³ See *supra* note 181.

¹⁸⁴ THOMAS M. SUSMAN: *supra* note 13., p. 742.

¹⁸⁵ THOMAS M. SUSMAN: *supra* note 13., p.742.

no longer reserved for the favored few; it has opened its doors and at the same time it has become a true profession¹⁸⁶. Besides this, it would be a mistake and indeed an unforgivable generalization to say that lobbying is all about quid pro quo arrangements bordering on corruption or trading of votes for campaign contributions. Lobbying is important because it is the main form in which individuals and communities, interest groups of all sorts can express their views on public policy. Lobbying would not be viable today, much less an important factor in government, if it hadn't be for the support that a lobbying group enjoys for its objectives¹⁸⁷. It is crucial to see the citizens, the constituents behind each lobby group. It's an undisputed fact that everyone in Washington D.C. wants reelection and therefore each lobby group is worth as much as the support it enjoys from constituents. This is what makes lobbying a truly significant factor in governance. It is also important to see the variety of tasks and functions of lobbyists in their full scope. Lobbying involves a wide range of activities, of which meeting with elected officials or their members of staff is only one and not even the most significant aspect. Lobbyists' duties involve – among others – research, making presentations, drafting model legislation and speeches, generating grassroots lobbying activity¹⁸⁸. Naturally the main objective of lobbying remains the same: trying to influence public policy by encouraging the passage or defeat of legislation¹⁸⁹. The multitude of tasks that lobbyists have to perform shows that lobbyists – besides voicing opinions of the citizens to the government – also contribute to the legislative process and this contribution is not the least insignificant¹⁹⁰¹⁹¹. As the Supreme Court declared in *United States v. Harriss*: “Present-day legislative complexities are such that individual members of Congress cannot be expected to explore the myriad pressures to which they are regularly subjected. Yet full realization of the American ideal of government by elected representatives depends on no small extent on their ability to properly evaluate such pressures”¹⁹². Lobbyists are generally experts in their field, and can add invaluable useful insight to the decision-making process by providing valid and reliable information to members of Congress. Indeed, these days a lobbyist who fails to do so, does not look forward to a long-lasting career in Washington D.C. and rightly so, as the main purpose of lobbying has been – and should be – acting as a surrogate for the constituents¹⁹³.

¹⁸⁶ THOMAS M. SUSMAN: *supra* note 13., p. 742.

¹⁸⁷ JAMES DEMARCO: *supra* note 141. p. 617.

¹⁸⁸ JOSEPH I. HOCHMAN: *Post-Employment Lobbying Restrictions on the Legislative Branch of Government: A Minimalist Approach to Regulating Ethics in Government*. 65 Wash. L.Rev. 883, p. 885.

¹⁸⁹ JOSEPH I. HOCHMAN: *supra* note 188., p. 885.

¹⁹⁰ JOSEPH I. HOCHMAN: *supra* note 188., p. 902.

¹⁹¹ VINCENT R. JOHNSON: *supra* note 188., p. 5.

¹⁹² UNITED STATES V. HARRISS: 347 U.S., p. 625.

¹⁹³ VINCENT R. JOHNSON: *supra* note 101, p. 8.

This process has become at times distorted, especially when one looks at large corporate interests governing the scene of lobbying¹⁹⁴, which makes one wonder what has happened to small interest groups and individuals. Large and powerful interest groups have an inherent danger: they may make members of Congress forget who their real constituents are and what interests they dispose of. Despite the fact that the lobbying scene has been tempered with scandals, partly as a result of the above-mentioned process, lobbying in general is still much more ethical than was in the 19th century¹⁹⁵, for example, and this in my opinion is largely due to the “sunshine” that has been shed on lobbying. This sunshine, however, is not simply the result of lobbying restrictions that have been put into effect since the beginning of the 20th century. Although their role is undeniable in shedding “some” light on the way lobbying actually works, they are far from being truly effective or much less perfect. On the other hand political journalists and political watch groups have done a lot to shed real light on the way in which politics work.

This is not enough, of course. Lobbying restrictions have been put into effect but without as much use as was expected of them, which is partly due to Congress’ hesitance to enact truly meaningful lobbying legislation. Maybe one of the reasons for this is that any lobbying legislation that aims to be indeed effective should not leave the elected officials themselves out of the scope; otherwise lobbying legislation simply remains “much ado about nothing”¹⁹⁶. It is also important to remember that lobbyists more often than not represent other people, so they are acting as an agent for someone else. This is especially significant when campaign contributions by lobbyists are limited, even though usually it is the client who donates, not the lobbyist himself¹⁹⁷. Therefore more focus on the client and the issue that he or she represents should be in place, especially in the disclosure files. This would be helpful for voters and all interests groups in general. It would help the former become a more competent voter¹⁹⁸, by knowing what interests try to reach his or her elected official and it would help the latter as well by identifying their competitors¹⁹⁹ and it would enable the interest groups to act as “factions” and battle each other in a “true Madisonian fashion”²⁰⁰. Besides the above, any meaningful lobby legislation should extend its reach to grassroots lobby²⁰¹; it

¹⁹⁴ It is worth mentioning that the biggest lobbyist spender in the U.S. is the American Chamber of Commerce. See *supra* note 182.

¹⁹⁵ THOMAS SUSMAN: *supra* note 13., p.

¹⁹⁶ WILLIAM SHAKESPEARE: *Much ado about nothing*.

¹⁹⁷ This is true in most lobbyists’ case and it is worth noting that in the period between 1998 and 2005 only 6% of all lobbyists are responsible for more than 83% of all campaign contributions made by lobbyists. RICHARD BRIFFAULT: *Lobbying and Campaign Finance: Separate and Together*. 19 *Stan. L. & Pol’y Rev.* 105, p. 111.

¹⁹⁸ It would make it possible for constituents to base their acts in the voting boxes based on accurate information. All in all, it would add to voter’s competence.

¹⁹⁹ THOMAS M. SUSMAN: *supra* note 13., p. 750.

²⁰⁰ KRISHNAKUMAR: *supra* note 2., pp. 571–573.

²⁰¹ See *supra* note 68.

should try and deal with revolving-door lobbying effectively without losing the experience of former members of Congress²⁰² and enforcement provisions should definitely be stricter²⁰³. In some cases (meals, entertainment, gifts and other services) prohibition seems to be necessary and inevitable to avoid even the appearance of corruption, which is just as bad as actual corruption²⁰⁴.

Overall, true lobby reform is inevitable to restore or if not lost yet, preserve public trust in the political institutions. Any reform, however, must take into consideration First Amendment concerns and must not restrict an individual's possibility to access public officials to influence the decision-making process. Nevertheless it's important to mention that lobbying laws so far have not limited lobbying in its essence at all; they might have erected certain boundaries to avoid improprieties but overall lobbying legislation has not limited the right to lobbying in a substantial way.

RADICS OLÍVIA

LOBBIZÁS ÉS AZ ELSŐ ALKOTMÁNYKIEGÉSZÍTÉS ÁLTAL MEGHATÁROZOTT PETÍCIÓS JOG

(Összefoglalás)

A lobbizás mind az Egyesült Államokban, mind az Európai Unióban tagadhatatlanul szignifikáns helyet foglal el a politikai döntéshozatalban. A tanulmány középpontjában a lobbizás egyesült államokbeli szerepe és története áll. Noha a lobbizás – objektíve nézve – sohasem tartozott a tiszteletet érdemlő szakmák közé, az Egyesült Államokban igazi szakmává nemesedett a 19. század második felétől kezdődően, szoros összefüggésben a szövetségi kormány hatalmának növekedésével.

A 20. század elejétől kezdődően a lobbizást számos szövetségi törvény próbálta szabályozni, főleg az azt övező bizalmatlanság és az időről időre felbukkanó botrányok nyomán, ugyanakkor ezek a törekvések (tiltás vagy információszolgáltatás) a legtöbb esetben eredménytelenek voltak vagy legalábbis kevésbé sikeresek. A lobbizás törvényi szabályozása ugyanakkor korlátozhatja a személyek petíciós jogát, valamint a gyülekezési szabadságot, amely jogokat az Egyesült Államok Alkotmányának első alkotmány-kiegészítése biztosít minden

²⁰² See supra note 89.

²⁰³ Disclosure should be done in an electronic format; preferably reports by lobbyists should be filed online. An independent federal agency with the necessary means available should be appointed to handle and cross-reference these reports and enforce the penalties if necessary.

²⁰⁴ RICHARD BRIFFAULT: supra note 197., p. 108.

állampolgár számára. Éppen ezért a tanulmány célja az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának a petíciós jog és a gyülekezési szabadság megsértésével kapcsolatos döntéseinek bemutatása, azzal együtt, hogy a lobbizás átfogó reformja, természetesen a vonatkozó jogok tiszteletben tartása mellett, elengedhetetlenül szükséges napjainkban.

STRIHÓ KRISZTINA

Az elektronikus kereskedelem kötelmi jogi aspektusai

Bevezető

A globalizációs folyamat hatása átszövi életünk, társadalmi- és gazdasági viszonyaink szinte minden szegmensét. A robbanásszerű technikai és technológiai fejlődés következtében, a különböző elektronikus kommunikációs eszközök, berendezések megjelenésével, dinamikus korszerűsítésével a digitális környezet megjelenik valamennyi területen. A jogalkotó számára is kihívás az elektronikus úton létesített kontraktusokra irányadó normatív háttér megalkotása, hiszen a jogalanyok nagy része a kézzel fogható, papír alapú jogügyletek érvényességében bízik. Jóllehet az on-line módszerek felgyorsítják a folyamatot, sokan mégis a nehezebb, de megszokott és elfogadott, személyes találkozás közbeiktatásával kötött megállapodásokat részesítik előnyben. Továbbá a technológiai és médiasemlegesség követelménye értelmében olyan jogszabályok elfogadására van szükség, amely különböző jogtechnikai megoldások (nyitott törvényhely, példálózó felsorolás) érvényesítésével biztosítják, hogy gyakori módosítás nélkül is kiterjedjen a norma hatálya az újabb és újabb digitális eszközökkel létesített jogügyletekre. Megfelelő garanciális rendelkezéseket, intézményeket kell beiktatni a szerződő felek, a fogyasztó és a szolgáltató, jogi védelme érdekében. A szolgáltatás igénybe vevője hátrányos helyzetben van, mivel foglalkozási körén kívül köt szerződést, tehát a jogügylet szempontjából lényeges információkkal nem rendelkezik, kompenzációként a jogalkotó a szolgáltató oldalán széles körű tájékoztatási kötelezettséget ír elő, valamint speciális adatkezelési és fogyasztóvédelmi rendelkezéseket kell betartani az elektronikus kereskedelmi szolgáltatás nyújtása során. A szolgáltatót viszont védelmezni kell a komolytalan, nem cselekvőképes személyek megrendeléseivel szemben. Emellett a szerződő partnereken túl biztosítandó a szerződés közvetett tárgya jogosultjainak – például könyvértékesítés során a szerzők – jogi védelme is.

Jelen tanulmány célja a hatályos joganyag feldolgozásával néhány kifejezetten polgári jogi jellegű probléma felvetése, az elektronikus kereskedelmi szolgáltatás polgári jogi vetületeinek áttekintésével. Alapvetően az on-line úton elérhető kereskedelmi szolgáltatás és a kapcsolódó jogviszony kerül elemzésre, így a szerződő partnerek nevesítése és jellemzése, a jogügylet tárgya és tartalma, valamint a szerződéskötés folyamata, módosítása, a kontraktus megszegését eredményező magatartások, illetve azok jogkövetkezményei, és a megszűnéshez vezető jogi tények. A szerződésben résztvevő, érintett jogalanyok felelősségének ismertetésére külön részben kerül sor. A helytállás szabályozásával törekedni kell a felek közötti összjáték lehetőségének megelőzésére, kizárására, ugyanis a jogszabály megkerülésével közzétett jogsértő információval okozott kár nem csak a fogyasztók oldalán mutatható ki hátrányként, hanem a verseny tisztaságát is veszélyezteti [ráadásul a költségvetés is hátrányt szenved(het) el]. Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatás nyújtására irányuló szerződés sajátosságából kifolyólag célszerű a jogviszony alanyai felelősségének joglapját, mértékét pontosan meghatározni, mivel a távollévő felek viszonylatában nehéz kétséget kizáróan azonosítani a feleket. Jelen tanulmánynak nem képezi tárgyát az elektronikus hirdetésekre vonatkozó rendelkezések és anomáliák ismertetése.

I. Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatás meghatározása

1. Információs társadalommal összefüggő szolgáltatásnak minősül a távollévő felek között elektronikus úton, főszabály szerint ellenszolgáltatás fejében nyújtott szolgáltatás, amennyiben a szolgáltatás igénybe vevője egyedileg fér hozzá a szolgáltatáshoz [az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Ektv.) 2. § f) pont]. A globalizálódó gazdaság és társadalom által életre hívott új típusú jogviszony megvalósulásához a meghatározásban ismertetett négy követelmény egyidejű fennállása (konjunktív feltételek) szükséges:

- a) távollévő felek (a jogviszony alanyai fizikai értelemben nem egy térben helyezkednek el);
- b) elektronikus út, amely nem azonosítható a világhálóval, hiszen az internetnél szélesebb kört ölel fel ez a fogalom¹ (a felek távollétében alkalmas jognyilatkozat tételére, az érvényesség egyik kritériuma);

¹ Digitális eszköznek minősül a vezetékes, rádiótechnikai, optikai vagy egyéb elektromágneses eszköz, amennyiben megfelel alkalmas elektronikus adatfeldolgozásra, tárolásra, valamint továbbításra [Ektv. 2. § b) pont]. Például az internet, vezetékes telefon, mobiltelefon, kábeltelevíziós hálózatok, különböző műholdas kapcsolatok.

- c) főszabályként a visszterhes ügyletek tartoznak az információs társadalommal összefüggő szolgáltatás hatálya alá, azonban kivételes jelleggel megengedett az ingyenesség² is (a szolgáltatás-ellenszolgáltatás relációjában előírt értékegyensúly utal a jogügylet gazdasági jellegére);
- d) egyedi hozzáférés a szolgáltatás igénybe vevője részéről (az egyedi hozzáférés kifejezés nem a fogyasztó általi közvetlen ajánlattételre, megrendelésre utal, hanem a szolgáltatás jellegére, amely bárki által igénybe vehető, továbbá az igénybevétel módjára, mivel a jogalkotó rendelkezésénél fogva kizárólag a „point to point”³ szolgáltatás tartozik az információs társadalommal összefüggő szolgáltatás hatálya alá, így a „point to multipoint”⁴ jellegű teljesítés nem).

Az információs társadalommal összefüggő szolgáltatás hatálya alá tartoznak az on-line módon, számítógépes rendszereken keresztül realizálódó gazdasági, kereskedelmi tevékenységek, amennyiben megfelelnek a fent említett kritériumoknak. Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatás az információs társadalommal összefüggő tevékenységek egy szűkebb körét, speciális aspektusát érintik. Elektronikus kereskedelmi szolgáltatásnak minősülnek azok az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, amelyek célja valamely birtokba vehető forgalomképes ingó dolog – ideértve a pénzt és az értékpapírt, valamint a dolog módjára hasznosítható természeti erőket –, szolgáltatás, ingatlan, vagyoni értékű jog (a továbbiakban együtt: áru)⁵ üzletszerű értékesítése, beszerzése, cseréje vagy más módon történő igénybevétele [Ektv. 2. § a) pont]. A meghatározás értelmében a digitális eszközök segítségével nyújtott szolgáltatások hatálya alá azok az információs társadalommal összefüggő jogügyletek tartoznak, amelyek a négy általános feltétel mellett a fogalomban meghatározott magatartásokra irányulnak, így a szerződés közvetett tárgyának (áru) üzletszerű értékesítésére, beszerzésére, cseréjére, egyéb módon történő birtokba adására, esetleg használatba adására.

² Például a térítésmentesen nyújtott digitális információadás.

³ Adott időpontban egy meghatározott igénybe vevő részére nyújtja a szolgáltatást a másik fél, tehát szó szerinti fordítás szerint ponttól pontig történik az adatátvitel, a teljesítés, mint az elektronikus eszközök (e-mail) segítségével továbbított kereskedelmi tájékoztatás, vagy a megrendelt szoftver letöltése.

⁴ A szolgáltató egyidejűleg több fogyasztó számára teszi elérhetővé a szolgáltatást, például a televízió- és a rádióműsor terjesztése esetén.

⁵ A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2008. évi XLII. törvénnyel összhangban módosította a jogalkotó az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások fogalmát is, hiszen a korábbi közvetett tárgyak – áru és szolgáltatás – helyett a fogyasztóvédelmi megközelítés szerinti áru fogalmát használja azzal, hogy a terméknek tekintendő birtokba vehető forgalomképes ingó dolgok hatálya alól nem veszi ki a pénzt és az értékpapírt [2008. évi XLII. törvény 2. § f) pont].

Összefoglalva a következő követelmények egyidejű teljesülése esetén beszélhetünk elektronikus kereskedelmi szolgáltatásról:

- a) távollévő szerződő partnerek;
- b) elektronikus kommunikációs eszközzel tett jognyilatkozatok;
- c) főszabály szerint visszerthes jogügylet;
- d) az igénybe vevői pozícióban lévő fogyasztó egyedi hozzáférése az áruhoz, illetve a szolgáltatáshoz;
- e) üzletszerű értékesítés, vagy beszerzés, vagy csere vagy más módon megvalósuló igénybe vétel keretében;
- f) amennyiben a szolgáltatás nyújtása a Magyar Köztársaság területéről történik⁶ vagy hazánk felé irányul⁷ [Ektv. 1. § (1) bekezdés a) pont].

Azonban a kereskedelemről szóló törvény (2005. évi CLXIV. törvény) értelmében nem szükséges üzlet⁸ létesíteni az elektronikus kereskedelmi szolgáltatás nyújtónak⁹ [3. § (3) bekezdésének n) pontja].

Az elektronikus közegben érvényesen tehető jognyilatkozatok köre napjainkban egyre nagyobb területet ölelnek fel, a gazdasági és társadalmi viszonyok jogalanysait egyre nagyobb számban érintik az on-line módon továbbított akaratnyilatkozatok. A digitális jogügyletek a következő aspektusokban jelenhetnek meg:

- a) A2A (administration to administration): ezen kontraktusoknál az adminisztráció áll az adminisztrációval szemben, tehát a jogviszony mindkét pólusán az állam, illetve az állam képviseletében valamely állami szerv (annak képviselője) áll, így kizárólag a közigazgatási jogszabályok hatá-

⁶ A szolgáltatás a Magyar Köztársaság területéről nyújtott, amennyiben a szolgáltató az információs társadalommal kapcsolatos tevékenységét a Magyar Köztársaság területén lévő székhelyén, telephelyén vagy lakóhelyén fejti ki [Ektv. 2. § (h) pont].

⁷ A Magyar Köztársaság területére irányul minden olyan szolgáltatás, amelyről az alkalmazott nyelv, a pénznem és egyéb körülmények alapján valószínűsíthető, hogy magyarországi igénybe vevő részére teszik hozzáférhetővé [Ektv. 2. § g) pont].

⁸ Üzletnek tekintendő az irányadó normának megfelelően a szilárd térelemekkel körülhatárolt, talajjal egybeépített vagy ahhoz rögzített, tartós használatra készült, rendszeresen (állandóan vagy ideiglenes jelleggel) nyitva tartó kis- és nagykereskedelmi, jármű- és üzemanyag-kereskedelmi, vendéglátó, szálláshely-szolgáltató, idegenforgalmi, továbbá lakossági fogyasztási cikk javító-szolgáltató értékesítési hely, ideértve a lakástól vagy lakóingatlantól műszakilag el nem különíthető, fogyasztási cikk javító-szolgáltató tevékenység céljára kialakított helyet, a raktározás, tárolás célját szolgáló nyitott, értékesítést folytató helyet, valamint a különböző intézményekben, munkahelyeken üzemelő értékesítő helyeket, továbbá a mozgóboltot [Kereskedelemről szóló tv. 2. § r) pont].

⁹ A kereskedelmi szolgáltatás nyújtása a kereskedelmi tevékenységek egyik fajtája [Kereskedelemről szóló tv. 2. § g) pont], amely a termékek értékesítését elősegítő vagy az értékesítéssel összefüggő szolgáltatások üzletszerű nyújtását jelenti, így különösen a termékek kölcsönzése, kis-kereskedelem keretében értékesített fogyasztási cikkek javítása [Kereskedelemről szóló tv. 2. § f) pont].

lya alá tartoznak. Gyakorlatilag a digitalizált államigazgatással azonosíthatjuk az A2A rövidítést; például az egyablakos rendszer.

- b) A2B (administration to business)/ B2A (business to administration): az alábbi jogviszony egyik oldalán az állam, illetőleg valamely állami szerv (annak képviselője) található, míg a másik pozícióban a gazdaság valamely szereplője. Ebben a pontban ismertetett megjelenési formára is irányadóak a közigazgatási jogi normák; például az elektronikus ügyintézés a vállalkozások és a közhivatalok között, mint a cégeljárás.
- c) B2B (business to business): a szerződő felek mindegyike a gazdasági életben fejt ki tevékenységét és szakmai körében bocsátja ki jognyilatkozatát¹⁰. Ezen jogügyletek már a civil jog hatálya alá tartoznak, azonban a tanulmány nem tárgyalja részletesen a rájuk vonatkozó szabályokat. Ez a terület a vállalkozások közötti együttműködést, kereskedelmi folyamatokat jelenti.
- d) B2C (business to consumer)/ C2B (consumer to business): a B2B típusú jogügyletekhez képest annyiban tér el a B2C/C2B jellegű forma, hogy a jogviszony egyik pólusán fogyasztó¹¹ áll. A polgári jogi normák szerint megítélendő kontraktusok köréből jelen dolgozatban ezen szerződések kerülnek kifejtésre, mivel az előző [c)] pontban ismertetett konstrukcióhoz képest ebben az esetben a fogyasztói „jelenlét”/érintettség következtében a jogalkotó meghatározott többletjogokat, biztosítékokat épített be a fogyasztói minőségből eredő hátrány kiegyenlítése érdekében.
- e) C2C (consumer to consumer): a fogyasztó – fogyasztó relációjában tett jognyilatkozatokra utal ez a rövidítés, vagyis a természetes személyek kölcsönös magánjellegű közléseit¹² jelöli. A jogalkotó rendelkezésénél fogva eleve kizártak az Ektv. hatálya alól, mivel a szerződés mindkét pólusán olyan jogalany található, aki szakmai tevékenységén kívül tesz nyilatkozatot. A C2C jogviszonyok esetén a szerződő felek szakmai, gazdasági tevékenységük körén kívüli célból járnak el, érdeklődési körhöz igazodó klubok, on-line bolhapiacok.

¹⁰ Vállalkozásnak tekinti a jogalkotó a gazdasági vagy a szakmai (szabályozott szakmának minősülő) tevékenységével összefüggő célok érdekében eljáró jogalanyokat (természetes személy, jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet, ideértve a külföldi székhelyű vállalkozás magyarországi fióktelepét) [Ektv. 2. § t) pont].

¹¹ Az elektronikus kereskedelemre irányadó értelmező rendelkezés értelmében fogyasztónak minősül az a természetes személy, aki önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységén kívül eső célok érdekében jár el [Ektv. 2. § v) pont].

¹² A magánjellegű közlés fogalmát hatályon kívül helyezte a jogalkotó 2007. augusztus 5. napjától. Így meghatározása a törvény egészének figyelembe vételével és tételes szabályokból következtethető ki: az on-line közlés abban az esetben tekintendő magánjellegűnek, ha a fél e-mail vagy azzal egyenértékű kommunikációs eszközzel tesz nyilatkozatot magáncélból, tehát nem szakmai, üzleti, kereskedelmi tevékenységével összefüggésben [Ektv. 6. § (5) bekezdés], valamint nem közfeladat ellátása során.

- f) C2A (consumer to administration) / A2C (administration to consumer): a jogviszony egyik pólusán a fogyasztó áll, vele szemben az állam (az államot képviselő szerv vagy személy). Az esszének ezen kontraktusok nem képezik tárgyát, mivel elsődlegesen a közigazgatási jogi normák az irányadók a C2A/A2C felek viszonylatában; az elektronikus ügyintézés, mint például a digitalizált adóügyintézés az ilyen típusú jogügyletek közé sorolhatóak.

2. Jogszabályi háttér

Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatás jogforrási hierarchiáját vizsgálva megállapítható, hogy egy több szintű, komplex struktúra segítségével rendezhetőek a tanulmány tárgyát képező jogviszonyok. A konkrét szerződés esetén változhat az alkalmazandó jogszabályok száma attól függően, hogy milyen digitális tevékenység, áru a jogviszony tárgya. A speciális szintű normáktól haladva az általános jellegű normák felé érvényesül a gyakorlatban követendő „a lex specialis derogat legi generali” alapelv.

- Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.; különösen „Az elektronikus hírközlési szolgáltatásokra, illetőleg tevékenységekre vonatkozó szabályok” című harmadik része; például az Ektv. az elektronikus kommunikációs eszközök igénybe vételével továbbított digitális reklámokra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza, az Eht. az automatizált hívóberendezéssel, telefon által és egyéb hírközlési rendszerek útján megjeleníthető közvetlen üzletszerzést és tájékoztatást rendezi.)
- Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény;
- A távollévők között kötött szerződésekről szóló 17/1999. (II. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 17/1999. Korm. rendelet; az elektronikus kereskedelmi szolgáltatás az egyik speciális megjelenési formája a távollévők között kötött szerződésnek¹³);
- A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény;
- A nyilvántartásba vételre kötelezett áruk és szolgáltatások köréről és az ezekre vonatkozó kereskedelmi tevékenység gyakorlásának feltételeiről 25/2007. (II. 28.) GKM rendelet (az elektronikus kereskedelmi tevékenység megkezdésének feltétele a nyilvántartásba vétel¹⁴);

¹³ PAPP TEKLA: *Atipikus szerződések*. Egyetemi jegyzet. Tyras. Szeged, 2007.

¹⁴ A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium Engedélyezési és Közigazgatási Hivatala a online kereskedelemmel foglalkozó cégek tevékenységét csomagküldő tevékenységnek minősítette, így csak formálisan tettünk eleget az előzetes engedélyezést kizáró procedúrák kizárását előíró

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) kötelmi általános része érvényesül szubszidiárius jelleggel – mintegy háttérnormaként – magánjogi kódexünkben foglalt szakaszok abban az esetben alkalmazandóak, ha az előbbi jogszabályok egyike sem rendelkezik az adott jogi helyzetről.

A felsorolt jogszabályok közül speciális szinten helyezkedik el az elektronikus kereskedelmi szolgáltatással összefüggésben az Ektv., az Eht., és a 17/1999. Korm. rendelet, amelyek közül az elektronikus hírközlésről szóló norma csak abban az esetben alkalmazandó még az Ek törvényt is megelőzve, ha a hivatkozott törvénytől, zárójelben feltüntetett magatartások kerülnek kifejtésre. A 17/1999. Korm. rendeletben foglaltak az Ek törvényben nem szabályozott kérdések rendezésére irányadóak. Az elektronikus kereskedelmi tevékenység megkezdésének konkrét feltételeit a nyilvántartásba vételi eljárásról szóló GKM rendelet tartalmazza. Amennyiben sem az Ektv. (vagy tevékenységtől függően más jogszabály) sem a 17/1999. Korm. rendelet nem rendelkezik a jogviszony valamely aspektusáról, akkor mögöttes normaként érvényesül a kereskedelemről szóló tv. és a Ptk. kötelmi általános része.

Az alkalmazandó jogszabályok köre és sorrendje a konkrét jogi helyzet függvényében változhat. A vizsgálandó társadalmi, gazdasági jogviszony sajátosságaihoz igazodva ki is egészülhet a jelen tanulmányban feltüntetett hierarchia. E kérdéskörnek az elemzése azonban egy újabb esszé témáját képezheti.

II. A jogviszony alanyai

Szűk értelemben kétpólusú jogviszonyról beszélhetünk, hiszen az elektronikus kereskedelemmel kapcsolatos szerződés a szolgáltató és a szolgáltatás igénybe vevőjének egybehangzó és kölcsönös akaratnyilatkozatának eredményeképpen jön létre. Mindkét fél lehet bármely jogalany, így természetes személy, jogi személy, illetve jogi személyiség nélküli szervezet. A szolgáltató [Ektv. 2. § k) pont] részéről történik az információs társadalommal összefüggő szolgáltatás nyújtása az igénybe vevő [Ektv. 2. § d) pont] irányába. A hivatkozott jogszabály személyi hatálya tipikusan kiterjed a közvetítő szolgáltatóra is, az alapjogviszony szempontjából harmadik félnek minősülő, kvázi közreműködő személy, szintén bármely jogalany speciális szolgáltatói minőségénél fogva. A közvetítő szolgáltató biztosítja a szerződés megkötésével összefüggésben az egyszerű

brüsszeli követelménynek az Ektv. 3. § (1) bekezdésével. A hivatkozott előfeltétel – az előzetes engedélyezést kizáró elv – deklarálását követően ugyanis a jogalkotó két alpontra sorolja a kivételes eseteket [Ektv. 3. § (2) bekezdésének a) és b) pontjai].

adatátvitelt és a hozzáférést [Ektv. 2. § 1) pontjának la) alpont], a gyorsítótárát¹⁵ [Ektv. 2. § 1) pontjának lb) alpont], a tárhelyszolgáltatást¹⁶ [Ektv. 2. § 1) pontjának lc) alpont], valamint a keresőszolgáltatást [Ektv. 2. § 1) pontjának ld) alpont].

III. A jogviszony tárgya

A szerződés közvetlen tárgya az áru üzletszerű értékesítése, beszerzése, cseréje vagy más módon történő igénybevétele. A kontraktus közvetett tárgya az az áru¹⁷, amelyre nézve a szerződéskötés elektronikus úton történik, illetve esetlegesen a teljesítés és az ellenszolgáltatás nyújtása is, amelyre a jogügylet közvetlen tárgyaként meghatározott magatartás irányul.

Az elektronikus kereskedelem keretében esetlegesen kifejthető magatartásokból – értékesítés¹⁸, beszerzés¹⁹, csere²⁰, valamint más módon történő igénybevéte-

¹⁵ A gyorsítótár (cache) számítógépek átmeneti tárolóegysége, amely megelőző műveleteknél használt vagy a világhálóról lehívott adatok ideiglenes tárolására szolgál (http://gisfigyelo.geocentrum.hu/informatika/kisokos_gyorsitotar.html; 2008. szeptember 12.). A gyorsítótár segítségével az átlagosnál gyorsabban juthatunk bizonyos információkhoz, mivel nem az eredeti helyükről (például egy adott web-címről) érjük el a keresett adatokat, hanem a böngészőprogram használatával a tártérületről.

¹⁶ Amennyiben egy on-line üzlet honlapot kíván működtetni, célszerű igénybe vennie szolgáltatás keretében webtárhelyet annak érdekében, hogy mások – így a célszemélyek, a lehetséges fogyasztók – számára is elérhető legyen.

¹⁷ Az áru hatálya alá tartozik a termék, az ingatlan, a vagyoni értékű jog és a szolgáltatás [2008. évi XLII. törvény 2. § 1) pont]. Termék minden birtokba vehető forgalomképes ingó dolog – ide nem értve a pénzt, az értékpapírt és a pénzügyi eszközt – és a dolog módjára hasznosítható természeti erő [2008. évi XLII. törvény 2. § f) pont]. Szolgáltatásnak tekintendő minden olyan ellenszolgáltatás ellenében végzett tevékenység, amely a megrendelő, illetve a megbízó igényének kielégítésére valamely eredmény létrehozását, teljesítmény nyújtását vagy más magatartás tanúsítását foglalja magában, kivéve a terméket, az ingatlant és a vagyoni értékű jogot [2008. évi XLII. törvény 2. § g) pont].

¹⁸ A jogalany tevékenysége értékesítésnek minősül a kereskedelmi hivatalos változat értelmeiben, amennyiben elad vagy ritkán elcserél vagy áruját a piacon értékesíti. További megközelítés szerint értékesít, aki felhasználja és hasznosítja, értékesíti tudását. (Magyar Értelmező Kéziszótár. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1988. 321. Tehát az értékesítés lényege az ellenérték fejében történő tulajdonjog átruházásában ragadható meg. A Jogi Lexikonban nem található az értékesítés meghatározása.

¹⁹ Beszerzés alatt értendő az a cselekvés, eljárás, amelynek során valamit beszereznek. A beszerzési ár a feldolgozás céljából megvásárolt terméknek a vevő részéről teljesítendő ára (Magyar Értelmező Kéziszótár. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1988. 123.). Beszerzés által biztosítandó a szükséges nyersanyag, áru és eszköz (Magyar Értelmező Szótár; <http://ertelmezoszotar.atw.hu>; 2008. szeptember 18.). A Jogi Lexikon nem tartalmazza a beszerzés fogalmát.

²⁰ A csere az a cselekvés, hogy valakit vagy valamit cserélnek, illetve ennek a megtörténte és eredménye. Közgazdasági szempontból a csere emberi kapcsolatoknak a munkamegosztás során kialakult fajtája, amely a termelt javak kölcsönös átengedésében és egymást szolgáló tevékenységben nyilvánul meg (Magyar Értelmező Kéziszótár. 1988. 187.). A csere röviden a szerződő

le²¹, figyelemmel az üzletszerűsége, az ügylet gazdasági jellegére – kiindulva érdemes megvizsgálni, hogy a Polgári Törvénykönyv kötelmi különös részében nevesített szerződések közül melyik keretében nyújtható digitális úton szolgáltatás a fogyasztó számára. Lényeges előfeltétel az on-line ügyletek általános elismertségének eléréséhez a megfelelő biztosítékok, jogilag meghatározott garanciális szabályok, jogintézmények rögzítése, így különösen az elektronikus aláírás általános elismerése, közhiteles elektronikus nyilvántartások létesítése. A digitális közegben létesített megállapodások esetében fokozott jelentőséget nyer a bizalom, a jogbiztonság megteremtése. Megállapíthatjuk, hogy szinte valamennyi jogügylet alkalmas „az elektronikus kereskedelmi szolgáltatás befogadására”.

IV. Az elektronikus kereskedelmi jogviszony létesítésére irányuló szerződéskötés folyamata

1. A szerződés létrejötte

A szerződés a felek akaratának kölcsönös és egybehangzó kifejezésével jön létre [Ptk. 205. § (1) bekezdés], ennek megfelelően legalább két, érvényes jognyilatkozat szükséges a jogügylet létesítéséhez, amelyből az egyik az ajánlat²², a másik az elfogadó nyilatkozat. Az alaphelyzetként ismertetett sémát megelőzheti egy további nyilatkozat, az ajánlattételi felhívás.

Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatás megvalósítására irányuló kontraktus megkötése során az alkalmazott digitális eszköz függvényében változhat az első jognyilatkozat, hasonlóan az alkalmazandó jogszabályok speciális szintjén elhelyezkedő, de az Ek törvényhez képest mögöttes normaként funkcionáló távollévők között kötött szerződés esetén, amikor „a szerződés érdekessége, hogy az igénybevett távközlő eszköztől függ, hogy mi lesz az első jognyilatkozat: a felhívás ajánlattételre vagy az ajánlat.”²³

Példával szemléltetve kerülnek ismertetésre a szerződéskötési mechanizmus különböző változatai.

Az első esetben a fogyasztó számára a „Teleshop” című műsor útján a szolgáltatás nyújtója (illetve a közvetítő szolgáltató) bemutatja valamely értékesítésre kínált termékét, szolgáltatását; jogi szempontból ajánlattételi felhívásnak minősül. Az igénybe vevő telefonon történő megrendelése tekintendő ajánlatnak, amelyre a szolgáltató oldaláról érkezik az elfogadó nyilatkozat. Szintén életsze-

felek közötti kölcsönös tulajdonjogátruházással azonosítható. A Jogi Lexikonban csak a csere-szerződés kerül nevesítésre és kifejtésre.

²¹ Az igénybevétel alatt birtokba- és/vagy használatba adást kell értenünk.

²² Az ajánlat a jognyilatkozatok köréből az az utolsó előtti akaratnyilatkozat, amelynek elfogadásával létrejön a szerződés.

²³ PAPP TEKLA: *Atipikus szerződések*. Egyetemi jegyzet (Tyras. Szeged, 2007. 24.)

rűen példázza az ajánlattételi felhívással induló procedúrát, ha az igénybe vevő valamely webáruház honlapján tájékozódik a szolgáltató által kínált termékekről, majd megrendeli a kiválasztott árut és/vagy szolgáltatást elektronikus úton (e-mail-ben, vagy a honlapon keresztül), végül a szolgáltató visszaigazolásával jön létre a szerződés.

A másik esetben például a szolgáltató a potenciális fogyasztók részére küldött digitális leveléhez csatolt ajánlatnak minősülő katalógusából²⁴ történő megrendeléssel, tehát az elfogadó nyilatkozat továbbításával jön létre a jogügylet. Az Ek törvény nem rendelkezik arról az esetről, ha a szolgáltató telefon útján keresi fel a fogyasztót, így a 17/1999. Korm. rendelet szabályai az irányadóak, amelynek értelmében ha a vállalkozás telefonon tesz szerződéskötésre ajánlatot, akkor a telefonbeszélgetés megkezdésekor köteles közölni legalább cégnevét (nevét), székhelyét (lakóhelyét) és telefonszámát, valamint a fogyasztó figyelmét kifejezetten köteles felhívni, hogy szándéka jogügylet kötésére irányul [17/1999. Korm. rendelet 2. § (3) bekezdés].

Amennyiben a felek szándéka ingatlan adásvételére irányul az e-mailben megvalósult ajánlatváltás önmagában nem, csupán a fokozott biztonsági elektronikus aláírással²⁵ aláírt elektronikus dokumentum útján tett nyilatkozatváltás felel meg az írásba foglalás követelményének (BDT 2008. 1765.).

Az ajánlattevő ajánlatához meghatározott ideig kötve van: amennyiben a fogyasztó továbbítja megrendelését, ajánlatát, a szolgáltató köteles a jognyilatkozat megérkezését az igénybe vevő felé on-line eszköz útján haladéktalanul, de legkésőbb 48 órán belül²⁶ elfogadó nyilatkozatával visszaigazolni [Ektv. 6. § (2) bekezdés]. A jogalkotó nem rendelkezik külön a speciális szintű jogszabályban az ajánlati kötöttség időtartamáról, ha a szerződéskötés első lépéseként a szolgáltató tesz ajánlatot a fogyasztó irányába. Így ebben az esetben – ha az ajánlattevő nem határozza meg – együttesen jelenlévő felek között (például telefon) a címzett vagy elfogadja nyomban az ajánlatot, vagy elfogadás hiányában nyomban megszűnik az ajánlati kötöttség; távollévő felek viszonylatában pedig az ajánlattevő mindaddig kötve van ajánlatához, amíg rendes körülmények között megérkezhet az elfogadó nyilatkozat [Ptk. 211. § (2) bekezdés].

Az ajánlat – amennyiben még nem hatályosult – visszavonható, azonban a visszavonó nyilatkozatnak legkésőbb a visszavont nyilatkozattal egyidejűleg

²⁴ A katalógus akkor tekintendő kötelező érvényű ajánlatnak, ha az abban bemutatott termékek lényeges tulajdonságait – különösen az áru nevét, árát, mennyiségét – pontosan megjelölte és nem kötötte ki a prospektus tájékoztató jellegét.

²⁵ Az elektronikusan tett szignó a következő feltételek fennállása esetén minősül fokozott biztonságúnak: az aláírás alapján azonosítható az aláíró, továbbá kizárólag az aláíróhoz köthető, valamint az aláírás létesítéséhez használt eszközökre csak az aláíró gyakorolhat befolyást, és a dokumentum tartalmához olyan módon kapcsolódik, hogy minden – az aláírás elhelyezését követően a dokumentumon tett – módosítás érzékelhető [Eat. 2. § 15. pontjának a)-d) alpontjai].

²⁶ Az ajánlati kötöttség abban az időpontban kezdődik, amikor az ajánlat a címzettel szemben hatályosul.

meg kell érkeznie a másik félhez, akinek tudomást kell róla szereznie [Ptk. 214. § (2) bekezdés].

Alapvető kérdés, hogy a jognyilatkozatok mely időpontban lépnek hatályba, tehát jogi értelemben mikor jön létre a szerződés.

Célszerű az igénybe vett digitális eszközhöz igazodva megvizsgálni a keletkezés pillanatát. Ha például vezetékes- vagy mobiltelefon közvetítette a nyilatkozatokat, akkor a Ptk. irányadó rendelkezéséből kiindulva, megállapítható, hogy a másik fél tudomásszerzésével válik hatályossá [214. § (1) bekezdésének első fordulata]. Amennyiben a világháló szolgáltatott megfelelő közeget a szerződő partnerek számára, akkor a hatályba lépés feltétele a jognyilatkozat másik félhez való megérkezése [214. § (1) bekezdésének második fordulata]. Az ajánlat, és az elfogadó nyilatkozat akkor minősül megérkezettnek a szolgáltatás nyújtójához, valamint az igénybe vevőhöz, amikor az számára hozzáférhetővé válik [Ektv. 6. § (3) bekezdés]. A szerződés létrejöttéhez elegendő a megrendelést visszaigazoló nyilatkozatnak az ajánlattevő levelezési bázisában történő megjelenése. Tehát a hatályba lépésnek – maradandó eszköz alkalmazásakor – nem feltétele az elektronikus úton érkezett üzenet megnyitása, elolvasása.

2. A szerződés megkötését, teljesítését támogató, elősegítő jogintézmények, rendelkezések

A jogalkotó számos többlet jogintézményt, rendelkezést iktatott be az elektronikus kereskedelmi szolgáltatás vonatkozásában annak érdekében, hogy fokozza a relatíve új típusú jogviszonnyal szembeni bizalmat, mérsékelje a személyes kontaktus hiányából eredő érvénytelen szerződések számát, továbbá a fogyasztó „laikus” mivoltából folyó hátrányok kompenzálásáért. A felsorolt célok elérését szolgálja például a „one click order” tilalmának bevezetése, a szolgáltatót terhelő speciális és meglehetősen széles körű tájékoztatási kötelezettsége. Érdemes azonban kiemelni, hogy nem csak a szolgáltatás igénybe vevőjét szükséges jogilag védelmezni, hanem szerződő partnerét is. Ugyanis a szolgáltatói pozícióban lévő fél is kiszolgáltatott a komolytalan, cselekvőképességgel nem rendelkező megrendelőkkel, fogyasztókkal szemben. A következőkben a hivatkozott szakaszok kerülnek ismertetésre.

A szerződéskötés folyamatában érvényesítendő követelmény a „one click order tilalma”, amelynek értelmében jogsértő magatartásnak minősül az egyetlen kattintás eredményeképpen keletkező szerződés. A szolgáltató részéről érkező ajánlattételi felhívással kezdődő metódusban a szolgáltatást nyújtó visszaigazolási kötelezettségének bevezetésével tesz eleget a jogalkotó ezen előírásnak. A szolgáltató ajánlatának eljuttatásakor pedig a fogyasztó adatbeviteli hibáinak azonosításával és kijavításával teljesíthető a kritérium [Ektv. 6. § (1) bekezdés].

A fogyasztó helyes és megalapozott döntését segíti elő a másik felet terhelő közzétételi, tájékoztatási kötelezettség, amely a jogügylet keletkezésének szinte minden fázisában megjelenik. Alapvető követelmény az ismertetés módjával szemben:

- digitális úton valósítandó meg (fogalmát lásd 1. számú lábjegyzet; a felek elektronikus közegben teszik jognyilatkozataikat, így jelentős előírás, hogy a szerződés megkötése szempontjából lényeges körülmények is online módon legyenek megismerhetők);
- közvetlenül (a fogyasztó bármilyen más jogalany közreműködése nélkül, egyedileg elérhesse a szükséges információkat);
- folyamatosan (a szolgáltatás igénybe vevője bármikor, már a kontraktus megkötését megelőzően, a szerződéskötés során és végül azt követően is megjeleníthesse, tárolhassa a szolgáltató tájékoztatóját);
- könnyű hozzáférés biztosításával (a közzétett tények elolvasásához nem követelhető meg például speciális technikai eszköz, vagy bonyodalmas informatikai tudás); [Ektv. 4. § (1) bekezdés].²⁷

A közzétett tájékoztatónak a felsorolt formai kellékeken túl a következő tartalmi elemeket kell magában foglalnia:

- a szolgáltató azonosítását biztosító adatokat, így a nevét, székhelyét, telephelyét; ennek hiányában lakcímét, elérhetőségét, különösen e-mail címét [Ektv. 4. § a) – c) pontjai];
A domainnév az internetes szolgáltatások körében névhasználatot jelent, amely azonosítja a szolgáltatást nyújtó természetes vagy jogi személyt, mert annak nevét és elérhetőségét (címét) egyaránt meghatározza [BDT 2008. 1740. I.].
- a szolgáltató keletkezésére és működésére, tevékenységére vonatkozó információkat [Ektv. 4. § d) – f) pontjai];
- a szabályozott szakmákkal összefüggő tájékoztatás [Ektv. 4. § g) pontja];
- már a szerződés megkötését megelőzően, az ajánlattétel előtt köteles²⁸ a szolgáltató közzétenni az általános szerződési feltételeket [Ektv. 5. § (1) bekezdés]; (A gyakorlatban ez két módon szokott megvalósulni: egyrészt megjeleníthető a szerződés kötésének folyamán az általános szerződési feltétel teljes szövege, amelynek elolvasását és tudomásulvételét egy erre vonatkozó nyilatkozat leigazolásával – például egy e célból létesített

²⁷ A jelenleg hatályos rendelkezések már nem írják elő a magyar nyelven történő tájékoztatást, alkalmazkodva a jogügylet alapvető sajátosságához, a határon való átíveléséhez, a határok nélküli kereskedéshez.

²⁸ A jelenleg hatályos szabályozás szerint az „ajánlattételt megelőző kitétel” már nem szerepel, kizárólag a közzététel módját határozza meg a jogalkotó; az igénybe vevőnek biztosítani kell, hogy az általános szerződési feltételeket tárolhassa és előhívhassa szükség esetén.

négyzet bejelölésével – erősíti meg a szerződő fél, fontos, hogy e lépés kihagyásával nem jöhet létre a jogviszony. Másrészt előfordul olyan konstrukció is, amelynek során az általános szerződési feltételek nem jelennek meg, csupán hivatkozás formájában. Az utóbbi megoldás alkalmazásakor esetleg csatolt file megtekintésével, vagy valamely konkrét helyre történő kattintással nyithatja meg a fogyasztó az adott dokumentumot. Akár az első, akár a második verzió útján teszi hozzáférhetővé a szolgáltató az általános szerződési feltételeket, fontos, hogy a fogyasztónak valamilyen formában igazolnia kell a feltételek tudomásulvételét, e nyilatkozat nélkül nem jöhet létre érvényesen a szerződés.);

- a szolgáltató köteles tájékoztatni az igénybe vevőt az őt megillető elállási jogáról [17/1999. Korm. rendelet 2. § e) pont];
- az igénybe vevő megrendelését megelőzően a szolgáltatás²⁹ nyújtójának tájékoztatási kötelezettsége kiterjed az alábbi körülményekre is
 - az elektronikus eszközök segítségével történő szerződéskötésnél elengedhetetlen technikai lépésekre [Ektv. 5. § (2) bekezdésének a) pontja];
 - a megkötendő jogügylet írásbeli szerződésnek minősül-e, iktatásra kerül-e és ha igen, hozzáférhető módon-e [Ektv. 5. § (2) bekezdésének b) pontja];
 - milyen berendezések állnak rendelkezésre az esetleges adatbeviteli hibák azonosítására és javítására [Ektv. 5. § (2) bekezdésének c) pontja];
 - a szerződéskötés lehetséges nyelveiről [Ektv. 5. § (2) bekezdésének d) pontja];
 - létezik-e alkalmazandó magatartási kódex és amennyiben igen, elérhetősége [Ektv. 5. § (2) bekezdésének e) pontja].

A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség, a Reklámfelügyeleti- és e-kereskedelmi Osztály és a Szolgáltatás-ellenőrzési Osztály által végzett vizsgálata rámutatott a szolgáltatók fegyelmezetlenségére a tájékoztatással összefüggésben. A vizsgálati időszakban³⁰ felkeresett cégeknél ellenőrizték, hogy globálisan a tájékoztatási kötelezettségének, és azon belül az egyes körülményekről milyen arányban történik meg a jogszabályi előírásoknak megfelelő informálása a fogyasztónak. A vizsgálat eredményeképpen megállapították, hogy csupán 12 %-os mértékű a teljes körű tájékoztatás és a szolgáltatók közel 90 %-a hiányosan tesz eleget a közzétételi kötelezettségének. Valamennyi kötelezően előírt körülményre vonatkozó tájékoztatási kötelezettség megvalósulásának arányát prezentáljuk az 1. számú mellékletben.

²⁹ A megrendelés szó az igénybe vevő ajánlattételére utal.

³⁰ 2006. január – 2006. december

A szolgáltatót terhelő, szinte minden körülményre kiterjedő adatszolgáltatási-, tájékoztatási- és közzétételi kötelezettsége az e-fogyasztóvédelem alappilléreként preventív funkciót tölt be az érvénytelen szerződések szemszögéből. A szerződéskötéshez szükséges információk birtokában a fogyasztó valós igényeihez igazodó jogviszony alanya lehet, így mérsékelhető az akarati hibára visszavezethető megtámadási okok miatti érvénytelenség. A felek jelenlétének, közvetlen kontaktusának hiányában gyökerező bizalmatlanság is csökkenthető a digitális jogügyletekkel szemben, így követve a robbanásszerű technikai- és technológiai fejlődést, széles körben elterjedhetnek az elektronikus szerződések, dokumentumok. A Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) Versenytanácsa egyre több olyan ügyben jár el, amelyben fő szerephez jutnak az elektronikus eszközök, különösen a világháló. „Az interneten megjelenő tájékoztatással kapcsolatban kiemelendő, az internet jellegéből adódóan alkalmas arra, hogy információkat, egy-egy termék vonatkozásában akár a releváns információk teljes körét gyorsan és kényelmesen elérhetővé tegyen. Az interneten megjelentethető és meg is jelenő információk nagy tömege ugyanakkor azt is jelenti, hogy a fogyasztó versenyjogilag figyelembe veendő döntésének meghozatalát általában nem az információk szelektálása, a releváns információk megtalálása és kiválasztása, s azok feldolgozása jellemzi. Ebből fakadóan versenyjogi követelményként fogalmazható meg, hogy egy, a fogyasztók számára igen kedvezőként reklámozott termék vagy a fogyasztók számára vonzó akció fogyasztók általi reális megítéléséhez szükséges lényeges információk könnyen elérhetők legyenek, a hangsúlyozott kedvező tulajdonsággal egy oldalon, ahhoz közel, fogyasztóbarát módon kerüljenek elhelyezésre (Vj-129/2005/31. számú eset 51. pontja; Vj-133/2005/26. számú határozatának 49. pontja). Az elektronikus közegben keletkezett jogügyletek esetén kiemelkedő jelentősége lehet a megtévesztés tényállásának. A GVH Versenytanácsának számtalan esete³¹ foglalkozik a fogyasztó megtévesztésével, például a következő ügyekben is. A Rossmann Magyarország Kft. 2007. szeptember 20-30. között, valamint december 3-9. között akciós áron meghirdetett termékei nem voltak elérhetőek a vásárlók számára. A fogyasztók figyelmét a nyomtatott sajtó mellett elektronikus módon, a drogéria-hálózatot működtető gazdasági társaság honlapján is igyekeztek felkelteni a kedvezményes áron forgalmazott parfümökre. Az eljárás alá vont magatartásának jogszerűtlenségét két indok is alátámasztotta: egyrészt a reklámújságban és a honlapon bemutatott áruból vagy egyáltalán nem állt rendelkezésre vagy irreálisan alacsony darabszámot kínáltak eladásra; másrészt az eladási árra vonatkozó kedvezmény mértéke a meghirdetettnél jóval alacsonyabb volt. Az említett okok következtében a vásárlók nem kaptak reális képet, így a társaság megtévesztette a fogyasztókat (Vj-11/2008.). Az ismertetésre kerülő, második ügyben a Versenytanács az Euro Credit Consulting Kft. magatartását minősítette a fogyasztók megtévesztése miatt jogellenesnek. Az eljárás alá vont cég reklámjai

³¹ Például: Vj-11/2008.; Vj-163/2007.; Vj-149/2005.; Vj-37/2004. Forrás: <http://www.gvh.hu>

azt sugallták, hogy leendő ügyfeleinek hitelt vagy kölcsönt folyósít kedvező feltételekkel, továbbá, hogy azonnal biztosítják az összeget, amelyet a későbbiekben havi rendszerességgel törleszt a fogyasztó. A látszat ellenére a gazdasági társaság hirdetései fogyasztói csoportot takartak. Az eljárás alá vont állításai³² alkalmasnak bizonyultak a fogyasztók megtévesztésére (Vj–163/2007.).

A fogyasztó megtévesztésének tényállása az egyéni jogsérelmen túl alkalmas a verseny tisztaságának veszélyeztetésére is, mivel a nem tényyszerű, valótlan állítások a versenytársak hátrányát idézhetik elő. A fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolásának tilalmáról rendelkező szakaszok célja a fogyasztók döntési szabadságának, mint védett jogi tárgynak a különböző áruk és/vagy szolgáltatások közötti választás védelmezése. A jogalkotó által meg nem engedett (Tpvt. III. fejezet) eszközök, módszerek kihat(hat)nak a versenytársak és az általuk kínált azonos vagy helyettesítő termékek fogyasztó általi rangsorolására és ezáltal a verseny tisztaságára. A verseny torzítása, korlátozása szempontjából releváns önmagában az ilyen hatás kiváltására való alkalmasság. „A fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolását tiltó rendelkezéseknek nem tényállási eleme sem a fogyasztóknak okozott sérelem megvalósítása, sem a fogyasztói panaszok rendelkezésre állása” (Vj – 129/2005/31. számú ügyének 44. pontja). Az előbbi gondolattal egyezően állapította meg a Versenytanács az eljárás alá vont jogsértő magatartását anélkül, hogy a hátrány ténylegesen bekövetkezett volna. Ezúttal a GVH Versenytanácsa az Erste Hungary Rt. ellen indított eljárásban azt vizsgálta, hogy a társaság megsértette-e a Tpvt. III. fejezetének szakaszait az „Erste Elektronikus Számlacsomag” elnevezésű termék bevezetése és népszerűsítése érdekében közzétett internetes tájékoztatóval³³. Az eljárás alá vont által 2003-ban bevezetett szolgáltatáscsomag igénybevétele a fogyasztó digitális eszközök segítségével adhatja megbízásait az Rt. részére. A társaság 2004. január 5-től módosította a szolgáltatás megnyitásának a feltételeit, amelyről egy bonyolult módon elérhető közleményt helyezett el a honlapján, a korábbi (2003. szeptember 15-én) hirdetés aktualizálása nélkül. Így a világhálón keresztül elérhető tájékoztatás valótlan adatokat, információkat tartalmazott mintegy 10 napon át. A Versenytanácsi határozat értelmében az Erste Hungary Rt. vizsgált magatartása alkalmas volt a fogyasztók versenyjogilag releváns döntésének tisztességtelen befolyásolására, hiszen a félrevezető tájékoztatás következtében a fogyasztók nem tudtak reális képet kialakítani a kínált szolgáltatás lényeges tulajdonságairól. A Versenytanács azt is hangsúlyozta döntésében, hogy „a hitelintézetek elektronikus kereskedelmi szolgáltatásai nyújtásának egyes feltételeit jogszabályok határozzák meg, így például a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII törvény [lásd különösen a

³² „Fix törlesztőrészletek; Nem hitelképes?; Nem kap hitelt?; [...] millió Ft akár havi [...] Ft-ért; BAR – listásoknak; Kezes és jövedelemigazolás nélkül!; Ingatlan fedezetre!; futamidő” (Vj – 163/2007.) Forrás: <http://www.gvh.hu>

³³ <http://www.erste.hu>

törvény 203. §-a (2) bekezdésének harmadik fordulátát, illetve ugyanazon cikk (3) bekezdését, valamint a 210. §-ának (4) bekezdését]. Megemlítendő továbbá, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnöke a fogyasztók pénzügyi szervezetek általi tájékoztatásáról szóló 15/2001. számú ajánlásának 1. pontjában aláhúzza, hogy fokozott tájékoztatási, együttműködési kötelezettség terheli a fogyasztó irányában. Az ajánlás külön foglalkozik az elektronikus kereskedelem keretében történő tájékoztatás egyes kérdéseivel (Vj – 37/2004/16.).

A fogyasztóvédelmi- és a versenypolitika határán fekvő területről, a fogyasztói döntések szabadságának védelméről összességében megállapíthatjuk, hogy a digitalizált társadalmi- és gazdasági viszonyokban egyre fontosabb szerepet tölt be. Kiemelt jelentősége van a gyakorlathoz igazodó jogi szabályozásnak, és érvényesülésének, kikényszerítésének. Fogyasztói szempontból fontos megjegyezni, hogy a Tptv. rendelkezéseibe ütköző magatartások kivizsgálása során nem célja a GVH-nak az egyéni jogsérelmek orvoslása (a fogyasztóvédelem egyéb szerveihez fordulhat, valamint polgári jogi igényeit érvényesítheti), hiszen elsődlegesen a közösség – a fogyasztók összességének – érdekeik védelmét hivatott biztosítani. A jogsértő tájékoztatás – hiányos, megtévesztő, vagy a közvéleményteljes hiánya – esetén hatékony szankcióként vehetjük számításba az érintett szolgáltató adatainak nyilvánosságra hozatalát, a bevételeihez igazodó pénzbírságot, esetleg további közigazgatási következményként a tevékenység megszüntetését, illetve a nyilvántartásból való törlést.

A fogyasztók megtévesztésére irányuló magatartással összefüggő esetek további bemutatása helyett vizsgáljuk meg az érvénytelenséggel kapcsolatosan a kontraktus másik oldalán található jogalany, a szolgáltató védelmét a komolytalan megrendelésekkel szemben.

Az on-line úton kötött szerződés érvénytelensége (semmisségi és megtámadási okok közül kizárólag a tanulmány tárgya szempontjából tipikusakat ismer-tetjük) nem csak akarati hibára vezethető vissza, hanem a fogyasztó cselekvő-képességének fogyatékoságára is. Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatás két meghatározó sajátosságán alapul a probléma forrása:

- a megállapodást kötő jogalanyok fizikailag nem egy térben helyezkednek el, a távollévő felek személyes találkozásának, kontaktusának hiánya;
- és az elektronikus út, mint a jognyilatkozatok továbbításának közege.

A szolgáltatónak meg kell győződnie arról, hogy szerződő partnere cselekvőképese, tehát célszerű a szerződéskötés folyamatába beépíteni olyan lépéseket, amelyek segítségével kizárható például egy hatéves gyermekkel történő megállapodás kötése. Tökéletes megoldás nem létezik a cselekvőképességgel összefüggő probléma kezelésére, de meghatározott nyilatkozatok elfogadásához köthető a szerződés érvényessége, továbbá bizonyos az adott személyhez tapadó adatok is kérhetőek (természetesen a speciális adatvédelmi előírások figyelembe vételével).

3. A szerződés teljesítése, ellenszolgáltatás

Két fő módszer áll rendelkezésre a szolgáltató teljesítéséhez és a fogyasztó ellenszolgáltatásának nyújtásához is; a hagyományos, Ptk. szerinti off-line út és az elektronikus eszközök igénybe vételével történő on-line.

Amennyiben a szerződés közvetett tárgya áru³⁴, fő szabály szerint kizárt a digitális úton történő teljesítés, de például a jogilag szerzői művek kategóriájába tartozó szoftver átadható letöltés segítségével is, anélkül hogy a felek közvetve vagy közvetlenül találkoznának, illetve anélkül, hogy az igénybe vevő átvonná a szoftver tárgyasult formáját, mondjuk egy CD lemezként. A szolgáltatások teljesíthetők az előzetes on-line szerződéskötést követően a klasszikusnak számító off-line úton, mint például ingatlan bérbeadásakor, vagy gépjármű kölcsönzésekor. Elektronikusan is eleget tehet a szolgáltató a szerződésszerű teljesítési kötelezettségének, mint a munkaközvetítés vagy a hirdetési szolgáltatás esetén.

A fogyasztó is megfizetheti az áru ellenértékét, illetve a szolgáltatás díját off-line és on-line módon is. Hagományos útnak minősül e tekintetben az ellenszolgáltatás utánvétellel való kiegyenlítése, amikor az igénybe vevő készpénzzel fizet a kézbesítőnek (lehet például a fuvarozó, a szállító). A digitális fizetés alkalmazásának feltétele a szolgáltató hozzájárulása és a jogviszony mindkét oldalán álló félnek rendelkeznie kell a szükséges technikai berendezéssel (ilyenek a direkt bankkártyás fizetések és a fizetőprogramok alkalmazása³⁵).

4. A szerződés módosítása, megszégése és megszűnése

A jogalkotó nem rendelkezik a digitális úton létrejött kontraktusok módosításáról, a szerződésszegés esetköreiről és a megszüntető jogi tényekről sem „Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről” szóló törvényben, sem „A távollévők között kötött szerződésekre” vonatkozó kormányrendeletben és „A kereskedelemről” szóló törvényben sem. Ennek megfelelően a felek megállapodása az irányadó, illetve a szubszidiárius jelleggel alkalmazandó Ptk. kötelmi általános része. Főszabály szerint a szerződő partnerek egyező akaratnyilvánítással eltérhetnek a megállapodástól [Ptk. 240. § (1) bekezdés]. Szerződésszegés megállapítható, ha valamely fél nem tesz eleget a szerződésben foglaltaknak, jogszabályon alapuló kötelezettségeinek. Sok esetben már a szolgáltatót terhelő tájékoztatói, közzétételi kötelezettséggel összefüggésben felmerül a szerződésszegés problémája. A szerződés megszűnését eredményező körülmények közül a fogyasztót megillető elállási jog kerül nevesítésre az irányadó normatív szabá-

³⁴ A módosítás előtti értelemben vett áru, amelybe a szolgáltatás nem tartozott bele.

³⁵ CSÉCSY – FÉZER – KÁROLYI – PETKÓ – TÖRÖ: „A gazdasági szféra ügyletei” (Debrecen, 2006. 217–218.)

lyozásban, egyebekben a Ptk. megszűnéssel kapcsolatos rendelkezései alkalmazandók.

V. A jogviszony tartalma

Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatás realizálása érdekében létesített jogviszony tartalmi elemei a szerződő partnerek jogainak és kötelezettségeinek összessége, hasonlóan a hagyományos off line ügyletekhez, ami a jogviszony egyik oldalán jog, az a másik pozícióban kötelezettségként jelenik meg. Az on line jogviszonyok annyiban mutatnak specialitást, hogy a megállapodást kötő felek személyes kontaktusa hiányának kompenzálása érdekében a jogalkotó a szolgáltatót terhelő kötelezettségek mellett a fogyasztót megillető jogokra helyezi a hangsúlyt.

A szolgáltatót terhelő kötelezettségek:

- közzétételi kötelezettség: a szolgáltató köteles közzé tenni az általános szerződési feltételeket oly módon, hogy a szolgáltatás igénybe vevője tárolni tudja és bármikor előhívhatta [Ektv. 5. § (1) bekezdés].
- tájékoztatási kötelezettség: az Ek törvényben és a 17/1999. Korm. rendeletben nevesített, valamint utaló szabály formájában megjelölt körülményekről köteles a fogyasztót tájékoztatni a szolgáltató a jogalkotó által előírt kritériumoknak is eleget téve [Ektv. 4. §, 5. § (2) bekezdés; 17/1999. Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés e) pontja].
- visszaigazolási kötelezettség: amennyiben az ajánlattevői pozícióban az igénybe vevő áll, köteles a szolgáltató a fogyasztót terhelő 48 órás ajánlattételi kötétségen belül visszaigazolást küldeni, tehát elfogadó nyilatkozatot tenni számára. A visszaigazolás meg nem történte vagy késedelmes volta esetén a fogyasztó elállási jogával élhet a 48 óra elteltét követően [Ektv. 6. § (2) bekezdés].
- szerződésszerű teljesítés: a szolgáltató nem-teljesítése esetén a fogyasztó felszólítására köteles a szolgáltatás nyújtója az igénybe vevőtől kapott felszólítás kézhezvételétől számított 30 napon belül a szerződés szerinti teljesítésre [17/1999. Korm. rendelet 7. § (1) bekezdés].
- visszatérítési kötelezettség: a szolgáltató köteles a már átadott ellenértéket haladéktalanul, de legkésőbb 30 napon belül visszaszolgáltatni az alábbi két esetben;
 - a) ha a fogyasztó eláll a vásárlástól [17/1999. Korm. rendelet 4. § (5) bekezdés];
 - b) ha a vállalkozás nem teljesítésének oka, hogy a szerződés közvetett tárgya nem áll rendelkezésre és a fogyasztó fizetett foglalt [17/1999. Korm. rendelet 7. § (2) bekezdés].

Az igénybe vevőt megillető jogosultságok:

- tájékoztatáshoz, információhoz való joga (hozzáférés joga): a fogyasztó számára biztosítandó a szerződés szempontjából lényeges információkhoz való hozzájutás [Ektv. 4. §, 5. § (2) bekezdés; 17/1999. Korm. rendelet 2. § (1) bekezdésének e) pontja].
- visszaigazolásához való jog: ha az elektronikus kereskedelmi szolgáltatás nyújtására irányuló kontraktus megkötése érdekében a fogyasztó tesz ajánlatot, a szolgáltató köteles az ajánlat megérkezésétől számított 48 órán belül visszaigazolást küldeni az igénybe vevőnek [Ektv. 6. § (2) bekezdés];
- elállás joga: a fogyasztót megillető elállási jog két esetkörre bontható;
 - a) a megrendeléstől való elállás joga: ha a 48 órás ajánlati kööttség időtartamán belül a szolgáltató elfogadó nyilatkozata nem érkezik meg, a fogyasztó azt követően gyakorolhatja elállási jogát [Ektv. 6. § (2) bekezdés];
 - b) a vásárlástól való elállás joga: a termék kézhezvételének napjától/szolgáltatás nyújtására irányuló kontraktus esetén a szerződéskötés napjától (ha az írásbeli megerősítés átvételének napja későbbi, akkor ettől a naptól) számított 8 munkanapon belül indokolási kötelezettség nélkül (objektív elállás) [17/1999. Korm. rendelet 4. § (1) bekezdés és (2) bekezdésének a) és b) pontjainak első fordulata]; legfeljebb azonban a termék kézhezvételétől/szolgáltatás vonatkozásában a szerződéskötés napjától számított három hónap áll nyitva a fogyasztó számára (szubjektív elállás) [17/1999. Korm. rendelet 4. § (2) bekezdésének a) és b) pontjainak második fordulata]. A 3 hónapos határidő meghosszabbodhat maximálisan 7 munkanappal, ha az írásbeli megerősítés a három hónapon belül úgy érkezik meg az igénybe vevőhöz, hogy már kevesebb mint 8 munkanap áll rendelkezésre (a 8 munkanapos elállás gyakorlásának feltétele, hogy legkésőbb a termék átvételétől/szerződéskötés napjától számított három hónapon belül megérkezzen a fogyasztóhoz az írásbeli megerősítés) [17/1999. Korm. rendelet 4. § (3) bekezdés].

A fogyasztó azonban nem állhat el a vásárlástól a következő megállapodások keletkezésekor:

- a szolgáltatás nyújtása megkezdődött a fogyasztó hozzájárulásával az elállásra nyitva álló határidő előtt [17/1999. Korm. rendelet 5. § a) pont];
- a szerződés közvetett tárgyat képező termék/szolgáltatás ára/díja a pénzpiac szolgáltató befolyásától független ingadozásától függ [17/1999. Korm. rendelet 5. § b) pont];
- a termék az igénybe vevő személyéhez kötött, illetve azt a fogyasztó utasításai alapján vagy kifejezett kérésére állítot-

- ták elő, vagy természeténél fogva nem szolgáltatható vissza [17/1999. Korm. rendelet 5. § c) pont];
- hang-, illetve képfelvétel, valamint számítógépi szoftver példányára vonatkozó szerződés a csomagolás felbontása esetén [17/1999. Korm. rendelet 5. § d) pont];
 - hírlap, folyóirat és időszaki lap terjesztésére vonatkozó megállapodás [17/1999. Korm. rendelet 5. § e) pont];
 - szerencsejáték-szerződés esetén [17/1999. Korm. rendelet 5. § f) pont].
- ellenérték visszatérítéséhez való jog: a szolgáltató köteles haladéktalanul, de legkésőbb 30 napon belül visszatéríteni az átadott ellenértéket, amennyiben
 - a fogyasztó gyakorolja a vásárlástól való elállás jogát [17/1999. Korm. rendelet 4. § (5) bekezdés]; és
 - nem-telejesítés fennforgásakor az esetlegesen átadott foglaló összegét [17/1999. Korm. rendelet 7. § (2) bekezdés].

Szolgáltató jogai:

- ellenszolgáltatás követelésének joga: az elektronikus kereskedelmi szolgáltatás fogalmi eleme fő szabály szerint a visszerhesség, ennek megfelelően a szerződésszerű teljesítéssel, illetve megállapodástól függően beáll az igénybe vevő oldalán az ellenérték átadásának kötelezettsége [Ektv. 2. § f) pont]. Amennyiben a fogyasztó késedelmesen vagy hiányosan tesz eleget ennek, a szolgáltató jogosult követelni az ellenszolgáltatást, kivéve a meg nem rendelt termék/szolgáltatás esetét [17/1999. Korm. rendelet 8. § (1) bekezdés].
- kártérítési igény: a szolgáltató követelheti a szerződés tárgyának nem rendeltetésszerű használatából eredő kárának megtérítését, amennyiben a fogyasztó eláll a vásárlástól [17/1999. Korm. rendelet 4. § (6) bekezdésnek utolsó mondata].
- költségek megtérítése iránti igény: a szolgáltató követelheti vásárlástól való elálláskor a termék visszaszolgáltatásával kapcsolatos költségek megtérítését [17/1999. Korm. rendelet. 4. § (6) bekezdés], kivéve ha a fogyasztó helyettesítő termék/szolgáltatás nyújtására hivatkozva él elállási jogával [17/1999. Korm. rendelet 7. § (3) bekezdés].

Fogyasztó kötelezettségei:

- ellenszolgáltatás átadása, teljesítése: ha nem ingyenes a szerződés, a fogyasztó köteles a felek megállapodásának megfelelően átadni a szolgáltatónak a szerződés tárgyának ellenértékét [Ektv. 2. § f) pont], kivéve a

meg nem rendelt termékkel/szolgáltatással történő teljesítéskor [17/1999. Korm. rendelet 8. § (1) bekezdés].

- kártérítési kötelezettség: a fogyasztó köteles megtéríteni a nem rendeltésszerű használatból eredő kárt, amennyiben eláll a vásárlástól [17/1999. Korm. rendelet. 4. § (6) bekezdés].
- költségviselés: az igénybe vevőnek kell viselnie a szerződés közvetett tárgyának visszaszolgáltatásával járó költségeket elállás esetén [17/1999. Korm. rendelet 4. § (6) bekezdés], kivéve ha helyettesítő termék/szolgáltatás miatt él elállási jogával [17/1999. Korm. rendelet 7. § (3) bekezdés].

VI. A szolgáltató és a közvetítő szolgáltató felelőssége

Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatás során a szolgáltató és az igénybe vevő által létesített kétpólusú jogviszony fő szabály szerint három alanyúvá bővül a közvetítő szolgáltató igénybe vételével. Így az információs társadalommal kapcsolatos szolgáltatással okozott kár és egyéb jogsérelem bekövetkeztekor a szolgáltatás nyújtójának felelőssége mellett szükséges megvizsgálni a közvetítő szolgáltató felelősségét is.

A szolgáltató az általa közzétett jogsértő információval okozott károkért korlátlanul és közvetlenül, azaz elsődlegesen felel (mind az igénybe vevővel szemben a szerződésszegésért, mind az érintett harmadik személlyel szemben) [Ektv. 7. § (1) bekezdés]. A jogsértő információ nyilvánosságra hozatalának eredményeképpen keletkezett kár megtérítésére vonatkozó egyenes jelleget támasztja alá a következő eseti döntés. Az internetes tartalomszolgáltató maga állítja elő és teszi közzé az információt, ezért a felelőssége közvetlen, [...] (BDT 2008. 1777.). Egy korábbi ügyben is megállapítást nyert a szolgáltató felelőssége, mivel csak az internetes szolgáltató aktív közreműködésével válik lehetővé a szerzői műnek a weboldalon történő megjelenítése, és a szolgáltatónak megfelelő lehetősége és ráhatása van arra, hogy a honlapján csak olyan szerzői mű jelenhessen meg, amellyel szerzői jogsértés nem valósul meg, felelőssége – szerzői jogsértés esetén – megállapítható (BDT 2005. 1122.). A szolgáltató felelőssége objektív jogalapú, hiszen a felróhatóság vizsgálata nélkül, önmagában a tanúsított magatartás eredményéből indulunk ki és feltétlen fokozatú.

A közvetítő szolgáltató a jogszabály szó szerinti szövege alapján nem felel a jogellenes tájékoztatással előidézett hátrányért, amennyiben a törvényi mentesülési feltételek teljesülnek [Ektv. 7. § (2) bekezdés]. Azonban a hivatkozott normahely valójában azt jelenti, hogy a közvetítő szolgáltató felelősséggel tartozik a jogalkotó által meghatározott kivételektől eltekintve, ez esetben viszont felelőssége objektív jogalapú és fokozott mértékű. A mentesülési kritériumok hátterében az a tény áll, hogy a közvetítő szolgáltató az általában elvárhatóság köve-

telményének eleget tesz azáltal, ha az általa továbbított, tárolt, és hozzáférhetővé tett információk, adatok tartalmát és összefüggéseit sértetlenül hagyja azok kezelése során. A közvetítő szolgáltató nem köteles ellenőrizni az általa csak továbbított, tárolt, hozzáférhetővé tett információt, és nem köteles olyan tényeket vagy körülményeket keresni, amelyek jogellenes tevékenység folytatására utalnak [Ektv. 7. § (3) bekezdés]. A közvetítő szolgáltató köteles megőrizni a kezelt tények, körülmények integritását oly módon, hogy tevékenységének nem képezi részét az adatok jogszerűségének ellenőrzése. A közvetítő szolgáltató a tartalom előállításába nem avatkozik bele, ezért felelőssége korlátozott (BDT 2008. 1777.). Az irányadó törvény a közvetítő szolgáltatatók egyes típusai szerint rögzíti a kimentés alapját. Egyszerű adatátvitelt és hozzáférést biztosító szolgáltató³⁶ abban az esetben mentesül a felelősség alól, ha megmarad a passzív közreműködői szerepkörben, vagyis nem ő kezdeményezi az információ továbbítását, nem ő választja meg az adatok címzettjét és nem változtat a szöveg tartalmán [Ektv. 8. § (1) bekezdés a)-c) pontjai]. A gyorstárolást végző közvetítő szolgáltató mentesülésének feltétele, hogy az információ változatlanságát garantálja, az adatokhoz való hozzáférés megfelel az előírt rendelkezéseknek, az információkat széles körben elfogadott módon frissíti, amelyekkel biztosítja az adatgyűjtés befolyásmentességét is. A tárhelyszolgáltató, vagy más néven a gazdaszámitógépet biztosító szolgáltató nem tartozik helytállással, ha nincs tudomása a gazdaszámitógépen elhelyezett adatok tartalmáról, továbbá, ha mégis tudomást szerez az információ tartalmának jogellenességéről, haladéktalanul eltávolítja azt, vagy megakadályozza a hozzáférést ex nunc hatállyal (Ektv. 10. §). A keresőszolgáltatást nyújtó közvetítő mentesülésének alapja megegyezik a tárhelyszolgáltatónál ismertetett feltételekkel (Ektv. 11. §). A közvetítő szolgáltató első kategóriáját alkotó egyszerű adatátvitelt végző és az információk elérhetőségét garantáló szolgáltató kivételével a többi csoport esetén további mentesülési kritérium az ún. értesítési-eltávolítási eljárás³⁷ lefolytatása [Ektv. 7. § (4) bekezdés], ezzel egyezően foglal állást a bíróság, amikor kimondja, hogy a közvetítő szolgáltató nem felel a jogszabályba ütköző tartalmú információval harmadik személynek okozott jogsérelemért, ha a tárolt információval kapcsolatos jogellenes magatartásról való tudomásszerzés után haladéktalanul intézkedik annak eltávolításáról (BDT 2008. 1777.). A jogszabályi rendelkezések megkerülésével – vagyis a felek összejárásával – közzétett jog-

³⁶ Vélelmezhető, hogy adminisztratív okból kifolyólag az Ektv. 8. §-ának (1) bekezdése az értelemező rendelkezések köréből a tárhelyszolgáltatóra hivatkozik, azonban a norma rendszertani értelmezése, továbbá a kapcsolódó indokolásból egyaránt arra következtethetünk, hogy valójában a hivatkozott jogszabályhely a 2. § a) pontja szerinti közvetítő szolgáltatóra (egyszerű adatátvitelt végző és a tájékoztatáshoz való hozzáférést biztosító) alkalmazandó.

³⁷ Amennyiben a közvetítő szolgáltató tevékenységével szerzői jogot sért, vagy a védjegybirtokos, földrajzi árujelző jogosultjának jogát sérti és a szerző, védjegybirtokos, a jogsértés tényéről értesíti őt, haladéktalanul köteles eltávolítani vagy hozzáférhetetlenné tenni a sérelmes adatot (Ektv. 13. §).

sértő tájékoztatással történő jogsérelem okozásának korlátozására, kizárására irányul az Ektv. 12. §-a, mely szerint a tárhelyszolgáltatót és a keresőszolgáltatót mégis helytállási kötelezettség terheli, ha az igénybe vevő a szolgáltató megbízásából vagy utasításai alapján cselekszik. A közvetítő szolgáltató mentesülése azonban nem zárja ki az objektív jogkövetkezmények alkalmazásának lehetőségét (a sérelmet szenvedett fél bírósági úton kérheti például a jogsértés abbahagyását, vagyis a jogsértő információ jövőbeni közzétételének tilalmát) [Ektv. 7. § (5) bekezdés].

Felmerül kérdésként, hogy a közvetítő szolgáltató e minőségében teljesítési segédnek³⁸ minősül-e. Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatás nyújtása tipikusan közvetítő szolgáltató közreműködésével valósul meg, azonban tevékenysége fő szabály szerint nem a szolgáltató saját tevékenységének normál funkcionálását biztosítja, hiszen alapvetően az igénybe vevő által biztosított adatokat továbbítja, hozzáférhetővé teszi valamely távközlő hálózaton, továbbá az adatátvitel gyorsabbá és hatékonyabbá tétele érdekében a felhasználók által gyakran lekérdezett információkat rövid ideig, azonban a gazdaszámítógéptől eltérő helyen tárolja, vagy tárhelyszolgáltatást, illetve keresőszolgáltatást nyújt, ennek megfelelően nem minősül teljesítési segédnek (nem állnak helyt a magatartásáért). Ilyen esetben a közreműködő, a közvetítő szolgáltató felelőssége mögöttes, másodlagos jellegű és szubjektív jogalapú.

Záró gondolatok

A tanulmány az elektronikus kereskedelem polgári jogi vetületeire koncentrál, fontos azonban megjegyezni, hogy a digitális közeg, az on-line szerződések, és jogviszonyok valamennyi jogterületet érintenek. Például szabályozandó a virtuális üzlet alapítása, felmerülhetnek szerzői jogi kérdések, adózási és számviteli problémák, un. digitális bűncselekmények jelennek meg az új típusú jogügyletekkel egyidejűleg, munkajogi és szociális jogi hatások. A kereskedelem átrendeződésével járó többletköltségek jelenleg az állami szférára hárulnak. A részben digitalizált üzletek és az újonnan létesített virtuális áruházak költségtakarékosság okán több tucat munkavállalójuktól megválva a segélyezési zónába kerülők számát növelik jelentősen.

Az elektronikus eszközök alkalmazásának széles körű elterjedése mellett számos érv sorakoztatható fel, így az on-line vállalkozás alapításának és működésének járulékos költségei minimálisak, gyors és hatékony döntéshozói mechanizmus alakulhat ki, az információs társadalommal összefüggő szolgáltatás terjeszkedésének, növekedésének esélye gyakorlatilag határtalan, állandó nyitva tartás biztosítható, bármikor megtekinthető tájékoztatás, az információk relatíve

³⁸ Aki kötelezettsége teljesítéséhez vagy joga gyakorlásához mást vesz igénybe, ennek magatartásáért felelős (Ptk. 315. §).

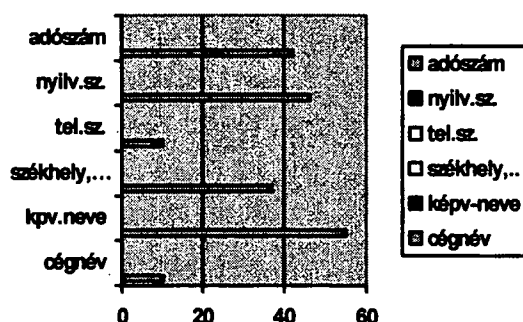
könnyen aktualizálhatóak, a keresleti és a kínálati oldal is korlátlanul bővíthet. Kulcsfontosságú feladat a bizalom megteremtése, ezt szolgálják különösen a speciális fogyasztóvédelmi és adatvédelmi rendelkezések. A fogyasztók megnyerése érdekében a nagyobb vállalatoknál az ún. önszabályozó mechanizmus alkalmazása terjedt el. A hazánkban fiókteleppel, leányvállalattal rendelkező multinacionális vállalatok a belső működési területükön meghonosították saját normáikat zülált jogrendszerünk rugalmatlanságának, hiányosságainak kompenzálására, pótlására (a jogforrási struktúráról szóló részben utaltunk arra, hogy számos norma alkalmazására lehet szükség egy-egy digitális jogi helyzet megoldásakor). A bizalom másik oldalát is meg kell teremteni, a szolgáltatók jogi védelme által. Megállapíthatjuk, hogy mérhető hátrányba kerülnek virtuális, illetve részben digitalizált versenytársaikkal szemben a hagyományos cégek, amennyiben nem csatlakoznak az új típusú módszereket alkalmazó on-line társadalomhoz. A kereskedelem struktúrájának nemzetközi szintű átrendeződésének hatására napjainkra az on-line jelenlét már nem jelent előnyt, viszont annál nagyobb hátrányt, veszteséget eredményez a hiánya.

Legyen szó akár vállalkozásról, akár magánszemélyről, idő- és költségtakarékos alternatívát kínál az elektronikus út, az on-line környezet a hagyományos, off-line módozattal szemben. Az elektronikus úton tett jognyilatkozatok általános elfogadottságához komoly felkészülés szükséges a jogalkotó, a jogalkalmazó és a magánszemélyek részéről is.

1. számú melléklet

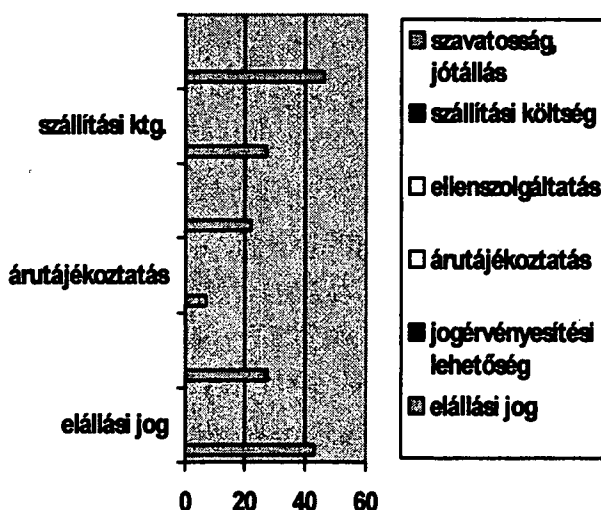
1. táblázat

A szolgáltatót terhelő tájékoztatási kötelezettség elmulasztásáról (db)³⁹
 Szolgáltatás nyújtó azonosításához szükséges adatok



2. táblázat

A szerződés közvetett tárgyára vonatkozó információk



³⁹ A mulasztások száma a 78 vizsgált esethez viszonyítva értendő.

Forrás: Jelentés az elektronikus kereskedelemre vonatkozó tájékoztatási kötelezettség betartásának ellenőrzéséről (Ikt. szám: SEO-381/2006.; Budapest; 2006. december;
http://www.nfh.hu/data/cms8171/jelentes_evvege.pdf)

FELHASZNÁLT IRODALOM, JOGANYAG

Jogsabály

- 1) 2008. évi XLII. törvény – a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról
- 2) 2005. évi CLXIV. törvény – a kereskedelemről
- 3) 2003. évi C. törvény – az elektronikus hírközlésről
- 4) 2001. évi CVIII. törvény – az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről
- 5) 1959. évi IV. törvény – a Polgári Törvénykönyvről
- 6) 17/1999. (II.5.) Korm. rendelet – a távollévők között kötött szerződésekről
- 7) 25/2007. (II.28.) GKM rendelet – a nyilvántartásba vételre kötelezett áruk és szolgáltatások köréről és az ezekre vonatkozó kereskedelmi tevékenység gyakorlásának feltételeiről

Jogirodalom

- 1) Aranyi Péter „Az on-line felhasználási folyamat szereplőinek felelősségi kérdéseiről” (Debreceni Jogi Műhely; IV. évfolyam 1. szám; 2007. január 1.)
- 2) Csécsy-Fézer-Károlyi-Petkó-Törő „A gazdasági szféra ügyletei” (Debrecen; 2006.)
- 3) Dr. Verebics János „Az elektronikus gazdasági kapcsolatok joga” (HVG-ORAC; Budapest; 2001.)
- 4) Kondricz-Tímár „Az elektronikus kereskedelem jogi kérdései” (KJK-KERSZÖV; Budapest; 2000.)
- 5) Papp Tekla „Atipikus szerződések” (Szeged; Tyras; 2007.)
- 6) Strihó Krisztina „Határtalan lehetőségek az elektronikus kereskedelemben” (Acta Conventus de Iure Civili; Tomus VI.; Szerk.: Papp Tekla; Szeged, LECTUM; 2007.)
- 7) Sylvester-Verebics „Az elektronikus aláírásra, elektronikus kereskedelemre vonatkozó törvények magyarázata” (HVG-ORAC; Budapest; 2006.)

Jogalkalmazói döntések

- 1) BDT 2008. 1777.
- 2) BDT 2008. 1765.
- 3) BDT 2008. 1740.
- 4) BDT 2005. 1122.
- 5) Vj-11/2008.
- 6) Vj-163/2007.
- 7) Vj-149/2005.

- 8) Vj-133/2005.
- 9) Vj-129/2005.
- 10) Vj-37/2004.

Internetes címek

- 1) <http://ertelmezoszotar.atw.hu> (2008. szeptember 18.)
- 2) http://gisfigyelo.geocentrum.hu/informatika/kisokos_gyorsitotar.html (2008. szeptember 12.)
- 3) <http://www.gvh.hu>
- 4) <http://www.law.klte.hu/jogimuhely>
- 5) <http://www.nhh.hu>
- 6) <http://www.nfh.hu>

Egyéb

- 1) Jogi Lexikon (KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.; Budapest; 1999.)
- 2) Magyar Értelmező Kéziszótár (Akadémiai Kiadó; Budapest; 1828.)

KRISZTINA STRIHÓ

THE CIVIL RIGHT'S PROJECTIONS OF THE ELECTRONIC
COMMERCE

(Summary)

The essay concentrates on the civil right projections of the electronic commerce, however it is important to note that the digital context, the on-line contracts, and contractual relationships affect all law areas. For example, it is necessary to regulate the foundation of the virtual businesses they may arise copyright questions, taxational and accountancy problems, so-called digital crimes appear simultaneously with the new type of contracts, labour law and social right effects. The additional charges caused by the restructuring of the commerce, fall to the state sphere currently. The partly digitized businesses and the newly established virtual department stores separating from more dozens of their employees because of economic reasons, increasing the number of people who belong to aid zone. The impact of international change of the structure of commerce is that nowadays the on-line appearance doesn't mean advantage, however its lack results big disadvantage and loss.

Let it be a company/firm, or even a private person, the electronic way, the on-line context offers time and cost saving alternative opposite to the traditional, off-line method. To the general acceptance of the electronic legal statements are necessary form the legislator's, the right employer's and the private people's part.

VÁRADI SZILVIA

Az Európai Közösség társulási politikája

Bevezetés

A Római Szerződés szövegének megalkotásakor az „alapítóatyák” az integrációhoz való kapcsolódás tekintetében három lehetséges megoldást tételtek fel: kereskedelmi kapcsolatok létesítését, a társulást és a csatlakozást.

A *kereskedelmi kapcsolatok* létesítéséhez szükséges jogalapot az Európai Közösség Nizzai Szerződéssel módosított Alapító Szerződésének (továbbiakban EK-Szerződés) 133. cikkében találjuk.¹ Kezdetben elsősorban a vámunióból adódóan, a közös kereskedelempolitika kapcsán, az európai kontinens területére kiterjedően képelték el a kereskedelmi tárgyú megállapodások kötését. Az integráció bővülésével jelenleg egyrésztől immáron az Európán kívüli országokkal való jó viszony fenntartását szolgálhatja, másrésztől „ugródeszkaként” használhatják (nyilvánvalóan az európai vagy ahhoz közel eső) országok a későbbi uniós tagsághoz vezető úton.²

A Római Szerződésből az is kitűnik, hogy a „Hatok” a kezdetektől nyitottak voltak a Közösség kibővítésére további, elsősorban európai (demokratikus berendezkedésű) országgal. A Római Szerződés Preambuluma szerint: „Azzal az eltökélt szándékkal, hogy megteremtik az Európa népei közötti mind szorosabb egység alapjait [...] azzal az elhatározással, hogy [...] felhívják az eszményeikben osztozó többi európai népet, hogy csatlakozzanak erőfeszítéseikhez.”³

¹ Forrás: Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról. 1957 Róma
<http://irm.gov.hu/download/11957.htm/11957.htm>

² A jogalap aktualizálása az EK-Szerződés 308. cikk és az EK-Szerződés 133. cikk összekapcsolásával valósult meg, amellyel egyrésztől a nemzetközi kereskedelmi tárgyú megállapodások megkötésére, másrésztől immáron a Közösség és a tagállamok együttesen, vegyes hatáskörben való cselekvésére adott lehetőséget.

Lásd erről: KENDE TAMÁS – SZÜCS TAMÁS (szerk.): *Európai Közjog és Politika*. Osiris Kiadó. Budapest, 2003. 794. p.

³ Lásd az 1. számú lábjegyzetet.

A csatlakozás esetében az EU-Szerződés 49. cikke tartalmazza az eljárási szabályokat, amelyet egy többé-kevésbé egységes feltételrendszer egészít ki. Napjainkra nagyjából egységes bővítési mechanizmus jött létre, azonban természetesen lehetőség van a későbbiekben további feltételek szabására a csatlakozni vágyó országokkal szemben. Annyit érdemes kiemelni ezen eszköz kapcsán, hogy nyílt végű rendszer, tehát a folyamat során nincs garancia a tagság elnyerésére, az csupán a csatlakozási szerződés ratifikációjával válik ténnyé.

A fentiek alapján tehát nem egy zárt „klub” létrehozása történt meg ezzel, amely esetlegesen kereskedelmi érdekektől vezérelve épít ki megállapodásokon alapuló kapcsolatokat, hanem egyúttal további tagok belépésére is lehetőség van – meghatározott feltételekkel.

Szerző tanulmányában a Közösség jelentős külkapcsolati eszközének, a társulási politikának a feltérképezésére vállalkozik, valamint fel kívánja tárni esetenként annak az Európai Unió bővítési politikájával való esetleges kapcsolódási pontjait.

A Közösség Társulási politikája

A nemzetközi gyakorlat, valamint a szerződések szövege alapján *társulás* alatt⁴ egy harmadik ország valamely nemzetközi szervezethez való kapcsolódását értjük, amely korlátozott jogokkal járó, különleges formájú részvétel az adott nemzetközi szervezetben.⁵

A harmadik ország ennek során nem közvetlenül a nemzetközi szervezet szerveiben működik együtt, hanem a megkötött társulási megállapodás nyomán létrehozott társulási szerveken keresztül történik a döntéshozatal, akaratképzés. A társulás intézményeibe a nemzetközi szervezet és a harmadik ország paritás alapján delegál tagokat. Ezen intézmények konkrét kialakítása az igen sokféle társulási kapcsolatnak megfelelően szintén különböző lehet, éppen ezért rendszerezésük gyakran bonyolult.

Az Európai Unió gyakorlatában a társulás egy különösen privilegizált forma, a külkapcsolati rendszerében ez idő szerint elérhető egyik legmagasabb fokozat. Formális kétoldalú megállapodásokat jelent az Európai Közösség (továbbiakban EK) és az adott harmadik ország között, kölcsönös jogok és kötelezettségek, közös akciók és eljárások együttes rögzítésében jut kifejezésre. Szintén a kereskedelmi kapcsolatok szabályozásából indult ki, majd egyre szorosabb gaz-

⁴ Kezdetben ez az intézmény az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) szakosított intézményeiben hivatott biztosítani a gyarmatok és félautonóm jogokkal bíró entitások részvételét.

⁵ BLAHÓ ANDRÁS – PRANDLER ÁRPÁD: *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. 2. átdolgozott kiadás, Aula Kiadó. Budapest, 2005. 72.p.

dasági együttműködéssé vált, méghozzá a leginkább széleskörű gazdasági támogatással, olykor fejlesztési segélyekkel kapcsolódva össze.⁶

Az EK ugyan kizárólagos jogkörrel rendelkezik a kereskedelmi megállapodások megkötésekor (melyeket általában az Európai Bizottság valósít meg), de a társulási és csatlakozási szerződések megkötése csak a tagállamokkal közösen történhet.

Fontos kiemelni, hogy a társulás az Európai Közösséggel, nem pedig az Európai Unióval történik. A szimplán Európai Közösségekben való tagság azáltal lett kizárva, hogy a hajdani alapítószerződésekben szereplő csatlakozásra vonatkozó rendelkezések a Maastrichti Szerződés 1993-ban történő hatálybalépésével érvénytelenné váltak, és felváltotta azokat az EU-Szerződés 49. cikke. Ez azt jelenti, hogy a bővítés során a csatlakozás az Európai Unióhoz, mint egészhez történik, a társult országok, pedig nem vesznek részt automatikusan a közös kül- és biztonságpolitika (II. pillér), valamint a bel- és igazságügyi együttműködés (III. pillér) alakításában, amely tevékenységek az Európai Unióhoz tartoznak.

Itt kívánom hangsúlyozni, hogy az Európai Közösség vonatkozásában, a nemzetközi jogban ismert „társult tagság” kifejezés nem kifejezetten helyénvaló, hanem a „társult állam”, a „társulási megállapodásban szerződő harmadik állam” megfogalmazás támogatandó. A társulási szerződés aláírásával az adott harmadik állam ugyanis nem válik a Közösség még korlátozott jogokkal bíró tagjává sem. Ezen intézmény célja elsődlegesen egy szorosabb kapcsolat, többretű együttműködés kialakítása a Közösség és a harmadik állam között, azonban bármiféle tagsági viszony ezzel egyidőben való létrejötte nélkül. A tagállami státusz megadása a bővítés kérdéskörébe tartozik.

Ezen a ponton továbbmenve szintén problémás a „teljes jogú tagság” kifejezés, amellyel nem csupán a hazai, de a külföldi szakirodalomban is találkozhatunk („full membership”, „die Vollmitgliedschaft”). A nemzetközi jog alapján ésszerű lehet ilyen irányú megkülönböztetés, mivel egyes nemzetközi szervezetek esetében előfordulhat részleges tagság is. Ekkor a részleges tagok teljes joggal vesznek részt egy szervezet egyes szerveiben, vagy szervezeteiben, ám egyúttal nem tagjai a fő, az „anya” szervezetnek, mint például az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) esetében.⁷ Ekkor természetesen szükség van fogalmi szinten az ilyen irányú megkülönböztetésre.

⁶ FISCHER, PETER – KÖCK, HERIBERT FRANZ – KAROLLUS, MARGIT MARIA: *Europarecht*, 4. Auflage., Wien 2002. 991. p.

⁷ Az ENSZ (angolul: United Nations, UN) nemzetközi szervezet, amely az államok közti együttműködést hivatott elősegíteni a nemzetközi jog és béke, a gazdasági fejlődés, a szociális ügyek és az emberi jogok terén. A Nemzetek Szövetsége (Népszövetség) utódjaként alapították, alapokmányát 1945. június 26-án San Franciscóban írták alá, amely 1945. október 24-én lépett hatályba. Magyarország 1955. december 14-én csatlakozott a világszervezethez. A részleges tagságra példa Svájc, amely az ENSZ tagság elnyerését megelőzően már a szakosított szervek egy részének tagja volt, sőt részese a Nemzetközi Bíróság Statútumának.

Az Európai Közösség, az Európai Unió viszonylatában azonban „tagság”-ról beszélünk, minden további differenciálás nélkül, mivel ezen nemzetközi szervezet esetében a tagállamok között az alapítószerződések nem tartalmaznak a tagsági viszony mértékében való különbségtételt. A csatlakozási folyamat sikeres befejezését követően válhat a harmadik államból tagállam, a csatlakozási szerződés valamennyi állam alkotmányos előírásainak megfelelő ratifikációja után.⁸ A tagság elnyerését követően, pedig a tagállamok azonos jogokkal és kötelezettségekkel rendelkeznek, egyenlő tagjai az integrációnak.⁹

A *társulás jogalapja* a Nizzai Szerződéssel módosított Európai Unióról szóló Szerződés (továbbiakban: EU-Szerződés) 310. cikke (korábbi 238. cikk): „A Közösség egy vagy több állammal vagy nemzetközi szervezettel megállapodásokat köthet, amelyek kölcsönös jogokkal és kötelezettségekkel, közös cselekvésekkel és különleges eljárással járó társulást hoznak létre.”

A Közösségek esetében a társulás eszköze kezdetben szintén a tagállamokhoz kapcsolódó gyarmatokra volt kalibrálva, bár a fenti megfogalmazás több irányú értelmezést enged. Ennek megfelelően a társulásnak az integráció fejlődése során több változata is kialakult, az elérni kívánt cél és a központi érdek szerint, azok intézményi és finanszírozási kérdéseit tekintve is, ezek rendszerezésére és ismertetésére későbbi fejezetben kerül sor. Azt azonban előljáróban megállapíthatjuk, hogy a lehetséges társulás keretei igen feszesek, leginkább az ún. „Hallstein-formulával” érzékeltethető: kereskedelmi megállapodáshoz viszonyítva plusz 1%, az Európai Unió tagsághoz képest mínusz 1%.¹⁰

Továbbá fontos jellemző a földrajzi korlát hiánya ezen jogi eszköz vonatkozásában, ami azt a lehetőséget hordozza magában, hogy az EK a Föld szinte minden országával kapcsolatba léphet a társulási politika segítségével.

A társulásról szóló okmány átfogóan szabályozza az EK és az adott harmadik állam közötti kapcsolatokat, általában a következő területeket foglalhatja magában: kereskedelem, politikai párbeszéd, előírja a szabadkereskedelmi viszony fokozott megteremtését, a jogharmonizációt. Egyéb együttműködési területekre is vonatkozhat, pl. ipar, környezetvédelem, közlekedés, vámok, sőt a kö-

⁸ A csatlakozási szerződések nemzetközi szerződések – a szerződő felek egyrészről az EU tagállamai, másrészről a csatlakozó állam. A ratifikáció (az adott szerződésnek az érintett felek képviselői általi aláírását követően) az államfő vagy más erre jogosult szerv részéről (nemzeti parlamentek) a szerződés megerősítését jelenti – minden állam saját alkotmányos előírásainak megfelelően. A szerződés csak ezt követően lép hatályba. Lásd ehhez: NAGY KÁROLY: *Nemzetközi Jog*. Püski Kiadó. Budapest, 1999. 353–354. p.

⁹ Eredendően nincs megkülönböztetés a tagság terjedelmét tekintve, nincs nem teljes jogú vagy részleges tagság. Ugyanakkor tény, hogy a tagállamok között a gyakorlatban lehet különbség, gondoljunk például a derogációkra, ami az uniós tagságból fakadó bizonyos követelmények alóli átmeneti könnyítés vagy mentesség, vagy például az egyes intézményekben érvényesülő szavazati arányokra, amelyek sokszor inkább politikai alkuk következményei; így kisebb egyenlőtlenségek elképzelhetők.

¹⁰ SCHWEITZER – HUMMER – OBWEXER: *Europarecht. Das Recht der Europäischen Union*. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Wien, 2007. 287. p.

zös kül- és biztonságpolitika területe is.¹¹ Ez utóbbi keretében nemzetközi szervezetekben kooperálhat az EK és az EU a társult országgal (pl. az ENSZ-ben).¹² Továbbá a társulási megállapodásokban feltételként határozzák meg a kooperáció, a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok elismerését is.¹³

A társulási viszony láthatóan tehát több területet tartalmaz, máskülönben az EU-Szerződésben meghatározott jogalap helyett egyéb, kifejezetten egy konkrét területre vonatkozó cikkelyek, így például az EK-Szerződés 133. cikkely a kereskedelemi megállapodásokról önmagában elegendő jogi bázist jelentene. Azok a témakörök, területek, amelyeket az adott dokumentumban megjelölnek, mindig igazodnak a kialakítani kívánt kapcsolat és szóban forgó társulási típus jellegéhez, természetesen a Közösség érdekeinek megfelelően.¹⁴ Az egyik ilyen érdekelttség lehet az Európai Közösség szempontjából, hogy a társulás eszközével jó szomszédi kapcsolatait is fejlesztheti, hiszen az az EU 2003-tól lendületre kapó szomszédságpolitikájának részét is képezheti.¹⁵

A társulási politika egyik legfőbb célja, hogy az érintett harmadik országban elősegítse a reformokat, az EK húzóerejének jótékony hatását kiterjessze, hiszen gesztus értékű lehet (jelenleg csak az európai államok felé), mintegy jelezve, hogy az EK nyitva áll az adott ország felé. Az első lépcsőfok lehet az EU-tagsághoz, – nyilvánvalóan az európai országok kapcsán – mint például Magyarország vonatkozásában az Európai Megállapodás volt, hiszen előkészítette az országot az Unióba való belépésre. Napjainkban erre példa az EU és a balkáni országok közötti Stabilizációs és Társulási Megállapodás, amely „belépési társulásként” felkészíti az érintett országokat a későbbi tagságra (erről a témáról bővebben a későbbi fejezetben.)¹⁶

Többnyire azonban a társulás nem feltétlenül vezet szükségképpen csatlakozáshoz. Nagyon fontos kiemelni, hogy a társulási megállapodás létrejötté

¹¹ Lásd ehhez például: 1994. évi I. törvény „A Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről.”

¹² A kül- és biztonságpolitika terén a társult harmadik állam szavazási magatartása megegyezhet az EU-val, már amennyiben van az EU –n belül közös álláspont. Például Magyarország 1990-óta az ENSZ-ben az EU álláspontjával egybehangzóan szavazott. Forrás: http://europa.eu/pol/cfsp/overview_hu.htm

¹³ Ez utóbbiak már az Európa Megállapodásokba is bekerültek.

¹⁴ Gondoljunk itt például az afrikai országokkal létrehozott társulási viszonyra, ahol a Közösség egyrészt segélyekkel támogatja az adott országot, azonban egyúttal a helyi ásványkincsekhez, energiaforrásokhoz is hozzájuthat adott esetben.

¹⁵ Lásd erről: Commission of the European Communities – Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: „Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”, COM (2003) 104 final, Brüsszel, 2003. március 3.

¹⁶ A tanulmány készítésének idején a francia soros elnökséggel bíró EK Ukrajna felé tett egy ilyen gesztust, amennyiben 2009-ben esetlegesen társulási megállapodás aláírását helyezték kilátásba. Természetesen ez a dátum változhat, hiszen Ukrajnának még számos területen van lemaradása.

önmagában még nem garancia a későbbi EU-tagság elnyerésére, sőt még a belépési típusú társulás esetében sem. Akadt olyan későbbi csatlakozó, amely nem is rendelkezett ilyen megállapodással (pl. Dánia), vagy igen, de a későbbi tagsági igény nem szerepelt (pl. Spanyolország), vagy mégis szerepel, de ennek ellenére még most sem tagok (pl. Törökország). A nem európai országok esetében, pedig egyelőre szóba sem jöhet egy esetleges későbbi csatlakozás lehetősége.

A társulási megállapodások jogi jellege

Az EK-Szerződés 300. cikk (7) bekezdés alapján: Azok a megállapodások, amelyeket az EK harmadik államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel köt, „kötelezőek a Közösség intézményeire és a tagállamokra”. Ezt az Európai Bíróság esetjoga is megerősíti, miszerint a társulási megállapodásokból fakadó kötelezettségek a tagállamokra nézve kötelező érvényűek, nincs lehetőség arra, hogy ezek alól egészen vagy részben kivonják magukat. A társulási megállapodások révén minden esetben privilegizált kapcsolatok jönnek létre, továbbá a harmadik országokkal kötött megállapodások rendelkezései közvetlen hatállyal is rendelkezhetnek, amennyiben az adott rendelkezés világos és precíz kötelezettséget tartalmaz, amely végrehajtása vagy hatásai tekintetében nem függ bármely későbbi intézkedés elfogadásától.¹⁷

Eredetileg az EK-Szerződés nem tartalmazta azt a szerződéskötési megoldást, amely a gyakorlatban alakult ki, miszerint az olyan egyezmények megkötése esetében, ahol az EK-nak részben hiányzik a szükséges hatásköre, ott a tagállamok hatáskörét is bevonják. Ezek az ún. *vegyes szerződések*, amelyeknek így mind az Európai Közösség, mind az összes tagállam szerződő felei lesznek egyrésztől.¹⁸

Amikor a Közösség harmadik államokkal (tehát nem az EU tagállamaival) vagy nemzetközi szervezetekkel lép kapcsolatba – többnyire nemzetközi szerződés megkötése révén – akkor a Közösség külső hatásköre kerül előtérbe.¹⁹ Ehelyütt nem célunk a bonyolult hatásköri kérdések tisztázása, azonban annyit mindenképpen szükséges megjegyezni, hogy a külső hatáskör itt éppen a nemzetközi szerződések kapcsán merül fel, mégpedig, hogy ki jogosult ezek tárgyalására, majd megkötésére.²⁰ A külső hatáskör lehet kizárólagos, versengő²¹ és

¹⁷ Case 12/86 Meryen Demirel v. Stadt Schwabisch Gmünd (1987), European Court reports 1987 Page 03719

¹⁸ 2008. május 9–10. között rendeztek Leidenben, Hollandiában konferenciát az EK vegyes szerződések problematikájáról.

¹⁹ A vegyes szerződésekről bővebben lásd például: D. MC GOLDRICK: *International Relations Law of the EU*, Longman – London 1997, 78–88. pp; vagy I. MACLEAD, I. D. HENRY, S. HYETT: *The External Relations of the European Communities*, Calderon – Oxford 1996. 142–164. pp.

²⁰ BLUTMAN LÁSZLÓ: *EU-jog – működésben*. Bába Kiadó, Szeged, 2004., 100–101. p.

²¹ Például az EK-Szerződés 60. cikk (2) bekezdés esetében, a harmadik országokkal szembeni tökemozgás és a fizetési műveletek kapcsán teendő intézkedések vonatkozásában.

számos területen megosztott is, tehát egyes kérdésekben a Közösség, másokban a tagállamok rendelkeznek hatáskörrel. Az EK-Szerződés 310. cikke alapján létrejövő társulási szerződések szintén ez utóbbi típusba tartoznak.²²

A vegyes megállapodások hátránya, hogy a harmadik szerződő állam számára olykor nem egyértelmű a hatáskörök tényleges megoszlása az EK és a tagállamok között, így az adott megállapodás (nemzetközi jogi) kötelező ereje sem. Ennek oka, hogy jelenleg a vegyes szerződések nem tartalmaznak kompetencia katalógust, tehát, hogy a külső hatáskörön hogyan osztoznak a Közösség és a tagállamok.²³ Ezt a problémát nem lehet önmagában az EK-Szerződés vertikális hatáskör-megosztási szabályaira való utalással elkerülni.²⁴ A jogi helyzet világossá tétele az adott esetekre és megállapodásokra vonatkozó értelmezéssel, magyarázattal érhető el, melyben konkrétan megjelölik, hogy a Közösség oldaláról mely szerződési megállapodásnak melyek a szerződő felei.²⁵

2001-ben a Nizzai Szerződés hatálybalépésével az EK-Szerződés 133. cikk (6) bekezdésében találhatjuk a vegyes megállapodások egyik típusát nevesítve. A szóban forgó cikk 2. fordulata szerint a „kulturális és audiovizuális szolgáltatások, az oktatási szolgáltatások, valamint a szociális és humán-egészségügyi szolgáltatások kereskedelmére vonatkozó megállapodások [...] a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartoznak.” A 3. fordulat alapján „Ennek megfelelően az ilyen megállapodások megtárgyalásához, a 300. cikk megfelelő rendelkezéseivel összhangban meghozott közösségi határozaton felül, a tagállamok közös egyetértésére is szükség van. Az így megtárgyalt megállapodásokat a Közösség és a Tagállamok együttesen kötik meg.”²⁶

A társulási szerződések jogforrástanilag az elsődleges jogforrások között találhatók, azonban a szakirodalom is erősen megoszlik azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy a vegyes szerződések egyes esetekben mely jogforrási szintre sorolhatóak – természetesen a létrehozásuk alapján.²⁷

A jelenleg ratifikáció alatt álló *Lisszaboni Szerződés*²⁸ a Közösség közös kereskedelem politikája esetében nem osztaná meg a hatásköröket, tehát a később-

²² A társulási szerződésekben túlmenően például a Kereskedelmi Világszervezet /WTO/ alapításáról rendelkező megállapodás is vegyes szerződés.

²³ SCHWEITZER – HUMMER – OBWEXER: i. m. 274. p.

²⁴ BJÖRKLUND M.: *Responsibility in the EC for Mixed Agreements – Should Non-Member Parties Care?* in: Nordic Journal of International Law, Martinus Nijhoff Publishers, 70 Volume, Number 3, 2001, 373–402 pp.

²⁵ Például lásd ehhez: „*Erklärung zu den Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft in den Bereichen, die unter die Satzung der FAO fallen*“ ABl 1991 C 292, 10. p

²⁶ Az Európai Közösség Nizzai Szerződéssel módosított Alapító Szerződése, Forrás: http://www.im.hu/download/eusz-eksz_eaksz_hu_04-05-01.pdf/eusz-eksz_eaksz_hu_04-05-01.pdf

²⁷ Lásd erről: SICHERT, MARKUS: *Grenzen der Revision des Primärrechts der Europäischen Union*, Duncker & Humblot, Berlin, 2005. 72. p.

²⁸ A Reformszerződés néven megszövegezett okmányt 2007. december 13-án írták alá Lisszabonban – jelenlegi elnevezése innen ered. A tanulmány készítése idején Csehország, Lengyel-

biekben nem vegyes szerződések formájában jönnek létre, hanem az Európai Unió kompetenciájába tartozna ezek megkötése és ratifikációja, így nem lenne szükséges ezek után a nemzeti parlamentek általi megerősítésük.²⁹

A társulási viszony létrejötte, megszűnése

A társulási szerződések létrejöttére vonatkozó eljárásról az EK-Szerződés 300. cikke rendelkezik. Amennyiben a nemzetközi tárgyalásokat az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) folytatja le a Közösség nevében, ennek során a Bizottság ajánlásokat készíthet. A kezdeményezés lehetősége tehát a Bizottság kezében van, a döntés azonban a Tanácsé. A tárgyalás lefolytatásához szükséges felhatalmazást, vagyis *mandátumot* az Európai Unió Tanácsa (továbbiakban: Tanács) adja meg számára, mivel a Bizottság egyedül nem köthet a Közösséget kötelező nemzetközi szerződést.³⁰ A mandátum tartalmazza a megállapodás jogi alapját – ez egyben a közösségi szintű nemzetközi hatáskör megállapítását is könnyebbé teszi – azonban ezen jogi alap megadása nem kötelező.³¹ A tárgyalások során változatos összetételű tárgyaló delegációkat állít össze az EK, ezekben a Bizottság és a tagállamok képviselői foglalnak helyet.³²

Az Egységes Európai Okmány³³ vezette be azt a rendelkezést, miszerint az adott megállapodást a Tanács az Európai Parlamenttel (továbbiakban: Parlament) történő konzultációt követően kötheti meg. A társulási megállapodások esetében a Tanács a Parlament véleményének hiányában nem határozhat a szerződés aláírásáról. Tehát csakis kizárólag a Parlament hozzájárulásával jöhet létre a társulási szerződés, amit az EP képviselők többsége kell, hogy megszavazzon. Sürgős esetben a Tanács határidőt tűzhet a hozzájárulás megadására.³⁴

A nemzetközi tárgyalások során a Bizottság menet közben is tájékoztatja a Tanácsot és a Parlamentet. Arra is lehetőség van, hogy a Tanács szükség esetén

ország és Svédország nem ratifikálták még a dokumentumot, illetve az írek népszavazáson „nem”-el szavaztak.

²⁹ Lásd ehhez WOOLCOCK, STEPHEN: *The potential impact of the Lisbon Treaty on European Union External Trade Policy* European Policy Analysis, June Issue 8-2008.

Forrás: Swedish Institute for European Policy Studies

http://www.sieps.se/epa/2008/EPA_nr.8_2008.pdf

³⁰ Case C-327/91. French Republic v Commission of the European Communities. European Court reports 1994 Page I-03641

³¹ BALÁZS PÉTER: *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar-EU kapcsolatok fejlődése*, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2002. 91. p.

³² OPPERMAN, THOMAS: *Europarecht*. 2. Auflage. Verlag C.H. Beck München 1999. 817. p.

³³ Az alapszerződések első módosítása, amelyet Luxemburgban, 1986. február 17-én és Hágában, 1986. február 28-án írtak alá, majd 1987. július 1-jén lépett hatályba.

³⁴ Az Európai Közösség alapító szerződése, i. m.

módosítson a tárgyalási felhatalmazásban foglaltakon, továbbá felhatalmazza a Bizottságot arra, hogy a Közösség nevében módosításokat hagyjon jóvá³⁵

A társulási szerződés megkötése a Tanács feladata végső soron, amelyhez egyhangú döntés szükséges, éppen a társulás kiemelkedő gazdasági és politikai jelentőségére tekintettel.

Az EK-Szerződés 300. cikk (6) bekezdése lehetőséget ad arra, hogy a Parlament, a Tanács, a Bizottság vagy akár tagállam kikérje az Európai Bíróság véleményét az adott megállapodással kapcsolatban. Ekkor kedvezőtlen állásfoglalás esetében az EU-Szerződés 48. cikke alapján lehet csak elfogadni a megállapodást, amely cikk az alapszerződések módosítását irányozza elő.

A társulási megállapodás esetében is elvileg lehetőség van annak *felfüggesztésére* az EK-Szerződés 300. cikk (3) bekezdése szerint. Ekkor az eljárás azonos a nemzetközi szerződések megkötésének és aláírásának szabályaival. Az Európai Parlamentet erről haladéktalanul és teljes körűen tájékoztatni kell, véleményét azonban nem kéri ki. Egyes esetekben mintegy szankciós eszközként indokolt lehet, például, ha az emberi jogok súlyos megsértése fordul elő a társult harmadik országban. A felfüggesztésről a Tanács minősített többséggel dönt.

A társulási szerződések *megszűnésével* kapcsolatban jellemző, hogy társulási megállapodások többnyire határozott időre jönnek létre, benne rejtve azt a lehetőséget, hogy az adott időszak lejártá után újragondolják a megállapodás hatékonyságát. A csatlakozáshoz képest eltérés, hogy jelenleg az alapszerződések az EU tagállamok vonatkozásában nem tartalmaznak kilépésre, vagy a szerződések felmondására lehetőséget.

Az alapítószerződések, valamint a csatlakozási szerződések is határozatlan időre szólnak, a kilépés vagy kizárás szabályozása nélkül.³⁶

Az Eu-jog keretein túl tekintve a nemzetközi jog tartalmaz jogi lehetőségeket a kilépésre. Itt mindenekelőtt arra a megoldásra gondolunk, amikor a tagállamok összességének hozzájárulásával történik mindez (kvázi elbocsátás), valamint a „*clausula rebus sic stantibus*”³⁷ alkalmazása a Közösség alapjait képező rendelkezések módosításakor.

Nem kilépésről, hanem a tagsági státusz megváltoztatásáról beszélhetünk a tengerentúli országok és területek vonatkozásában (EK-Szerződés 182. cikk) Grönland 1985. február 1-jei kiválása esetében, amely együtt járt az alapszerződések területi hatályának csökkentésével Dániára nézve. A korábban elmondottak alapján a tagságot ebben az esetben társulási viszonyra alakíthatták át.

³⁵ EK-Szerződés 300. cikk (4) bekezdése szerint – amennyiben a módosításokat egyszerűsített eljárással kell elfogadni, vagy azokat a megállapodás által létrehozott szervezeteknek kell elfogadnia. Ezt a felhatalmazást a Tanács feltételekhez is kötheti.

³⁶ Itt kivételként kell megemlítenünk az Európai Szén-és Acél Közösséget létrehozó alapszerződést, amely 50 évre jött létre, így 2002-ben hatályát veszítette.

³⁷ A szerződés megkötése után bekövetkező, a körülmények olyan lényeges változása, amely alapján felmondásnak van helye.

Ezen a ponton egyfajta átjárhatóságot is tapasztalhatunk a két politikai eszköz között. A társulás az első lépcsőfok lehet az EU-tagság felé, nyilvánvalóan az európai országok jöhetnek itt szóba és a belépési típusú társulás, azonban nem feltétlenül vezet szükségképpen ahhoz. A jelenlegi gyakorlat szerint az európaiság kritériumát teljesítő államok esetében a társulás mintegy a későbbi csatlakozás előkészítéseként funkcionál – leginkább a balkáni országok Stabilitási és Társulási Megállapodása esetében, erről azonban később szólnunk.

A társulási viszony típusai

A társulásnak az integráció fejlődése során több változata is kialakult. A közösségi jogban alapvetően a „szerződéses” társulást és az „alapszerződéses” társulást különböztetjük meg.³⁸

1. A szerződéses társulás

A társulás ezen típusa esetében az EK-Szerződés 310. cikke a fent ismertetettek alapján lehetőséget ad a Közösség számára, hogy a Szerződésben meghatározott célok szem előtt tartásával és az elért integrációs szinthez képest nemzetközi jogi kapcsolatokat építsen ki az EK-Szerződés 133. cikkében szabályozott kereskedelempolitika területén is. Mindehhez kapcsolódik két speciális rendelkezés, amelyeket egyrészről az EK-Szerződés XX. Cím /Fejlesztési Együttműködés 177-181. cikke/, másrészről az EK-Szerződés XXI. Cím /A harmadik államokkal való gazdasági, pénzügyi és technikai együttműködés 181/A. cikk/ tartalmaz. Ezen alapszerződésben meghatározott jogalapra alapítva köthető társulási szerződés, innen ered a csoport megnevezése. Itt az „egyenlők közötti” társulást – amelynek külön típusa a későbbi belépésre lehetőséget adó társulás – és a fejlesztési társulást különíthetjük el.

1.1 Az egyenlők közötti társulás

A 310. cikkben alapuló társulási megállapodást a Tanács köti meg a Parlamenttel való konzultációt követően EK-Szerződés 300. cikk (3) bekezdése szerint. Ilyen típusú megállapodás esetében – azt megelőzően – az EK-Szerződés módosítására is szükség van az EU-Szerződés 48. cikke szerint. Ekkor a jogok és kötelezettségek kölcsönösségén van a hangsúly, tehát egyenlő felek között jön létre a megállapodás.

Különleges jelentősége van azoknak a megállapodásoknak, amelyek fő célja az érintett társulni kívánó ország felkészítése az Európai Unióba való belépésre – ún. „belépési társulás” vagy „dinamikus társulás”. (Természetesen itt is hang-

³⁸ SCHWEITZER – HUMMER – OBWEXER: i. m. 286. p.

súlyozni kell, hogy az Európai Unió tagság viszonylatában európai országokkal kapcsolatban merülhet fel ez a lehetőség, amit az EU-Szerződés 49. cikke hangsúlyoz.)

Az első szerződés ebből a típusból 1961. július 9-én keletkezett az Európai Gazdasági Közösség (továbbiakban EGK) és Görögország között, határozatlan időre, felmondási klauzula nélkül, amely alapján Görögország kérhette volna felvételét a Közösségekbe, azonban gazdasági fejletlensége miatt végül húsz év múlva, 1981. január 1-jén csatlakozhatott.

Ezt követően a Törökországgal 1963. szeptember 12-én aláírt társulási szerződést kell emlitenünk, amelynek Preambulumában kitűzött cél Törökországnak a Közösségekbe való belépésének megkönnyítése. Ez a megállapodás az alapja az EK és Törökország között 1996. január 1-jétől kialakított vámunióknak is.³⁹ A Görögországgal és Törökországgal kötött szerződések a társulási szerződések első generációját képezik.

A kelet-közép-európai államok és az EK között létrehozott ún. *Európai Megállapodások* szintén a társulás jogalapját használták fel.⁴⁰ Ezek a megállapodások a társulási egyezmények egy újabb generációját jelentik. Az EK részéről először az 1990. április 28-i dublini csúcstervezésen merült fel az ötlet, hogy a volt KGST országainak az EK-Szerződés 310. cikke alapján társulási viszonyt ajánljanak. Az egyes országokkal párhuzamosan folytatott tárgyalások során alakult ki az a társulási modell, amelyet az EK a többi kelet-közép európai országoknak kínált.⁴¹

Valamennyi Európai Megállapodás kötelezte az érintett országot, hogy tartassa szem előtt az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság megvalósítását, valamint a politikai párbeszédet intézményesítette a felek között. Mindezek mellett rögzítették a szabad piacgazdaság alapelvét. Központi gazdasági elem volt egy szabadkereskedelmi övezet kiépítése az áruk szabad mozgásának fokozatos – legkésőbb tíz év alatt történő – liberalizálásával az ipari termékek terén. A „munkavállalók szabad mozgása” című részben mindössze a Közösség területén legálisan tartózkodó munkavállalókkal kapcsolatos diszkrimináció-mentes elbánásról van szó. A letelepedés szabadsága (vállalatalapítás, egyéni vállalkozás) terén a felek célja általában a hazaiakéval azonos elbánás biztosítása. A szolgáltatások nyújtása esetében a piacok kölcsönös megnyitása a főszabály. A

³⁹ Törökország 1987. április 14-én nyújtotta be tagsági kérelmét az Európai Unióhoz, és csak 2005. októberében indultak meg a csatlakozási tárgyalások.

⁴⁰ Az Európai Megállapodások tekinthetők a társulási szerződések harmadik generációjának. A déli kibővülést követően a Földközi-tenger partvidékének Európán kívüli országaival kötött egyezmények – a fejlesztési célú társulás kategóriája – a második generációs megállapodások.

⁴¹ The European Council Dublin 28 April 1990 – „*Special Meeting of the European Council*” in the Bulletin of the European Communities, No. 4/1990. 7–11. pp.

http://aei.pitt.edu/1397/01/Dublin_april_1990.pdf

megállapodás kölcsönös versenyszabályokat állapít meg a kölcsönös forgalomra vonatkozóan.⁴²

Európai országokról lévén szó természetes lett volna, hogy ezen megállapodások szövegében az EK-, majd EU-tagság elérését tűzzék ki célként mindkét fél részéről, azonban ez a megállapodások Preambulumában csak a kelet-közép-európai fél egyoldalú szándékaként jelent meg.⁴³ A szerződések elsődleges célja az egyenrangú szabadkereskedelem fokozatos kiépítése volt, amelyek egyúttal létrehozták a megállapodás végrehajtását segítő és ellenőrző intézményeket is, a *Társulási Tanácsot*, a *Társulási Bizottságot* és a *Társulás Parlamenti Bizottságát*.⁴⁴

Ezen szervek keretében is rendszeres találkozókra került sor, majd az EU egyre nagyobb szerepet biztosított a fent említett bizottságoknak a csatlakozási tárgyalásokra való felkészítésben.

A *Társulási Tanács* feladata, hogy felügyeletet gyakoroljon a megállapodás alkalmazása felett, megvizsgáljon minden, a megállapodás keretei között felmerülő nagyobb jelentőségű ügyet, valamint kölcsönös érdeklődésre számot tartó más kétoldalú és nemzetközi kérdést. Miniszteri szinten ül össze, évente egy alkalommal, elnöke felváltva az Európai Unió Tanácsa, illetve a társult harmadik ország kormányának egy-egy tagja. A gyakorlat szerint az elnöki teendőket felváltva a harmadik ország külügyminisztere és az Európai Unió Tanácsa soros elnökségét ellátó ország külügyminisztere látja el. Az előirányzott politikai párbeszéd a Társulási Tanácson belül történik, valamint a megállapodás céljai elérése érdekében, az abban előirányzott esetekben joga van határozatokat hozni, ajánlásokat tenni.⁴⁵ Keretein belül a felek konzultációkat folytathatnak. Az érintett országnak egyúttal tájékoztatási kötelezettsége van a bevezetni szándékozott intézkedésekről.⁴⁶ Üléseit a *Társulási Bizottság* készíti elő, amely rendszert az EU Tanácsa és az Európai Bizottság tagjaiból, másrésről az adott társult ország kormányának képviselőiből áll; közös állásfoglalások kiadására is van lehetősége. Az Amszterdami Szerződés 1999-es hatályba lépése óta a társulási megállapodások végrehajtó szerveiben képviselendő közösségi álláspont kapcsán az Európai Parlamentet is azonnal és teljes mértékben tájékoztatni kell.⁴⁷

⁴² Az EK és Magyarország közötti Európai Megállapodás vonatkozásban lásd az 1994. évi I. törvényt.

⁴³ „Tudatában annak, hogy Magyarország végső célja, hogy a Közösség tagja legyen, és hogy ez a társulás, a Felek véleménye szerint, segíti e cél elérését”

⁴⁴ W. URWIN, DEREK: *A közös Európa: Az európai integráció 1945-től napjainkig*. Corvina Kiadó, Budapest, 2003. 275. p.

⁴⁵ Algéria esetében például Együttműködési Bizottság is segíti a tevékenységét.

⁴⁶ 1994. évi I. törvény 104. Cikk

⁴⁷ Magyarország társulásáról szóló Megállapodás 1994. február 1-jén lépett hatályba. 1994. januárjában megalakult a Magyarország–EU Társulási Parlamenti Bizottság az Európai Parlament Magyarország Delegációja és a Magyar Országgyűlés EK Ügyek Bizottságának tagjaiból, 1994. márciusában a Magyar–EU Társulási Tanács alakuló ülése zajlott Brüsszelben, majd. 1994. áprilisában a Magyar-EU Társulási Bizottság is megalakult.

A Bizottság munkáját *albizottságok* segítik, amelyek a megállapodás által lefedett területek vizsgálatára, illetve a Társulási Bizottság munkájának segítésére és üléseinek előkészítésére hivatottak. A Társulási Bizottság félévente megvizsgálja a megállapodás végrehajtásának aktuális feladatait és előkészíti a Társulási Tanács elé kerülő döntéseket, azonban döntéshozatali jogkörrel nem rendelkezik.

A *Társulási Parlamenti Bizottság* a megállapodás által létrehozott társulási intézmények között a kapcsolatok parlamenti dimenzióiért felelős szervezet, fél-éves rendszerességgel ülésezik.⁴⁸

A társulási intézményeit természetesen társulásonként és országonként eltérően hozhatják létre, akár eltérő feladatokra és jogosítványokkal.

Annak ellenére, hogy a társulás az EK-val történik, lehetőség van arra is, hogy az érintett társult országot az EU más pilléreihez kapcsolódó együttműködésekbe is bevonják. Ez történt például a kelet-közép-európai társult államok esetében, amikor a III. pillér, tehát a bel- és igazságügyi együttműködésbe vonták be őket a korfui Európai Tanácsi értekezlet határozata alapján, a strukturált dialógus keretében. Ezen országok bevonását az együttműködésbe annak a szükségszerűségnek a felismerése motiválta, hogy mind az EU tagállamainak, mind a társult államok kormányainak egyformán szembe kell nézni olyan, országaik gazdasági és társadalmi stabilitását fenyegető új típusú kihívásokkal, mint a tömeges illegális migráció és az egyre nemzetközibbé váló szervezett bűnözés, melyek leküzdése csak összeurópai összefogással lehet eredményes.⁴⁹

Az Európai Megállapodások legfontosabb küldetése lett, hogy előkészítse a tagságot, valamint hozzájárultak az EK és a hozzá szerződők közötti kereskedelem fellendüléséhez. Sikeresnek bizonyult a megállapodások ütemezése is, mert nagyjából a tagság időpontjáig fokozatosan megvalósítható és nehézségektől mentes átmenetet biztosított. A kilencvenes években az EU összesen tíz kelet-európai állammal kötött társulási szerződést: ezek az államok valamennyien az uniós tagságára pályáztak.⁵⁰

Az Európai Közösségek napjainkban a nyugat-balkáni államokkal is köt társulási egyezményeket, ezek a *Stabilizációs és Társulási Megállapodások* (továbbiakban: SAA), azonban európai- vagy előcsatlakozási partnerség néven is említik ezeket. Ezek az országok: Albánia,⁵¹ Horvátország,⁵² Macedónia,⁵³ Bosznia Hercegovina⁵⁴, Szerbia⁵⁵ és Montenegró⁵⁶.

⁴⁸ Az Európai Közösség részéről az Európai Parlament Magyarország Delegációjának parlamenti képviselői, míg magyar részről az Országgyűlés Európai Integrációs Ügyek Bizottságának elnöke és tagjai alkották.

⁴⁹ 1994. szeptember 8-án, Berlinben első ízben hívtak össze olyan bel- és igazságügyi szakminiszteri konferenciát, melyen az EU tagállamainak szakminiszterei mellett a közép- és kelet-európai társult államok bel- és igazságügyi miniszterei is részt vettek.

⁵⁰ Az érintett országok listáján Csehország, Lengyelország és Magyarország mellett Szlovákia, Románia, Szlovénia, Bulgária és három balti állam, Észtország, Lettország és Litvánia szerepel.

⁵¹ Az EK és Albánia 2006. június 12-én Luxemburgban írta alá az SAA-t.

Jellejükben hasonlóak a korábbi tagjelölt országokkal kötött Európai Megállapodásokhoz, hiszen céljuk az érintett országok felkészítése a jövőbeni EU-tagságra, így tipikusan az ún. belépési társulás kategóriájába sorolhatóak. Azt a kötelezettséget tartalmazzák, hogy nem csupán a Közösséggel, de a korábban SAA-t aláírt országokkal is folytassanak élénk együttműködést, a politikai párbeszéd, a szabadkereskedelmi övezet egymás közötti kiépítése, a megállapodásban rögzített mértékben a négy szabadság áramlása vonatkozásában, valamint egyéb együttműködési területeken is.⁵⁷

Az SAA hármas célja a stabilizáció megvalósítása és a piacgazdaságra történő gyors áttérés, a regionális együttműködés elősegítése, valamint az EU-hoz történő csatlakozás kilátásba helyezése. Ez segíti a régió országait az európai szabványok, köztük a közösségi vívmányok, illetve a nemzetközi normák átvételéhez és alkalmazásához szükséges intézményrendszer kiépítésében. Keretében az EU kereskedelmi engedmények, gazdasági és pénzügyi támogatások (CARDS program), valamint szerződéses kapcsolatok (stabilizációs és társulási megállapodások) együttesét kínálja. Minden egyes ország az SAA keretében tett vállalások teljesítésének függvényében lép előre. Az előrehaladásról szóló éves jelentések a nyugat-balkáni országok arra irányuló készségét értékelik, hogy közeledjenek az Európai Unióhoz.⁵⁸

Albánia, Bosznia és Hercegovina, Montenegró, Szerbia (és Koszovó még Szerbia részeként, ma már külön jelöltként) *potenciális tagjelölti* státust kapott, amely azt jelenti, benne rejlik annak a lehetősége, hogy ezek az országok beadják csatlakozási kérelmüket az Unióhoz.

Horvátország 2003 februárjában, Macedónia 2004. márciusában be is nyújtotta felvételi kérelmét, így ezt követően ma már *tagjelölt* pozícióban vannak. Ezen státusz megadásával nyílik meg a lehetőség, hogy meginduljanak a csatlakozási tárgyalások az EU és a tagjelölt ország között, a Tanács döntésétől füg-

⁵² 2001. október 29-én írták alá az SAA-t, azonban a 2004-es bővítés miatt Bővítési Protokoll elfogadására volt szükség, amelyet 2004. december 21-én szentesítettek.

⁵³ Az EU által használt elnevezés az országra: Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság. Az 1991-es alkotmányuk szerint Macedón Köztársaság, a továbbiakban Macedónia. Az SAA-t 2001. április 9-én írták alá Luxembourgban. Macedóniával kapcsolatban 2008. februárjában született határozat a csatlakozási partnerség prioritásairól, feltételekről: 2008/212/EK Tanácsi határozat HL L 080, 19/03/2008. 32–45 p.

⁵⁴ A Tanács 594/2008/EK rendelete 2008. június 16. Bosznia és Hercegovina Stabilizációs és Társulási Megállapodásáról.

⁵⁵ Szerbiával az Európai Közösségek és tagállamai 2008. április 29-én Luxembourgban írta alá az SAA-t, amelyet 2008 szeptember 9-én ratifikáltak. Belgrád számára a délszláv háború bűncselekmények ügyében eljáró hágai nemzetközi törvényszékkel való teljes együttműködés továbbra is fontos feltétel.

⁵⁶ 2007. október 15-én Luxembourgban aláírják az EK-Montenegró stabilizációs és társulási megállapodást és ideiglenes megállapodást.

⁵⁷ Horvátország esetében 6 éves időtartamot határozott meg a benne foglaltak végrehajtására.

⁵⁸ http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_count_ry_join_the_eu/sap/index_hu.htm

gően, ennek megfelelően eddig Horvátországgal indultak meg a tárgyalások 2005-ben.

A térségben jelen lévő státusok (EU-tagság, tagjelöltség és potenciális jelöltség) egyenlőtlensége persze egyszersem rizikót is jelent majd: a hátramaradtak türelmét, kitartását teheti próbára a küzdelmes felkészülés során.⁵⁹

Az egyenlők közötti társulás következő példái a Független Államok Közösségébe⁶⁰ (a továbbiakban: FÁK) tartozó államokkal, mint a hajdani Szovjetunió utódállamaival, 1994 és 1996 között kötött *Partnerségi és Együttműködési Megállapodások*. Ezek a megállapodások kevesebbet tartalmaznak, mint a kelet-közép-európai államokkal létrejött megállapodások, mivel itt elsődleges cél az együttműködés és megfelelő kapcsolatok kialakítása az érintett államokkal, bármiféle tagság előirányozása nélkül. Az üzleti feltételekről és a beruházásokról szóló rendelkezések mellett megtaláljuk bennük a munkavállalásra vonatkozó feltételeket a letelepedés és szolgáltatás áramlásához. *Oroszországgal* egy viszonylag szoros intézményi és gazdasági együttműködés kialakítását határozták el az 1997-ben egyrészt az Európai Közösségek és tagállamaik, másrészt az Orosz Föderáció között létrejött Partnerségi és Együttműködési Megállapodásból⁶¹, majd egy 1999-ben elfogadott együttes fellépésből⁶² kiindulva. A Partnerségi és Együttműködési Megállapodás keretei között négy közös térség – közös gazdasági térség; a szabadság, biztonság és jogi közös térsége; a külső biztonság terén való együttműködés térsége és a közös kutatási, képzési és kulturális térség – kiépítését irányozták elő.

A Nizzai Szerződés vezette be a XXI. Címet (181/A. cikk), amely alapján az EK intézkedéseket tehet harmadik (fejlődő) államokkal való gazdasági, pénzügyi és technikai együttműködés terén – mint például a „know-how” és a technológiai transzfer, vagy a beruházások védelme – és erre vonatkozóan külön megállapodásokat köthet a 181/A. cikk (3) bekezdése értelmében. (Ezen cikk a további jogalapja a nyugat-balkáni államokkal kötött Stabilizációs és

⁵⁹ CALIC, MARIE-JANINE: *Strategien zur Europäisierung des Westlichen Balkan. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess auf dem Prüfstand*. Südosteuropa, 53. Jg. 2005. 1. H. 1–37. p.

⁶⁰ A Független Államok Közössége (FÁK) alapító okiratát 1991. december 8-án írták alá a fehérorosz kormány rezidenciáján Belorusszia, Oroszország és Ukrajna képviselői. 1991. december 21-én Alma-Atában 11 független ország vezetője aláírt egy dokumentumot, amely kimondta, hogy Azerbajdzsán, Örményország, Belorusszia, Kazahsztán, Kirgizisztán, Moldávia, Oroszország, Tádzsikisztán, Türkmenisztán, Üzbegisztán és Ukrajna egyenrangú partnerekként megalkotják a FÁK-at. 1993-ban csatlakozott Grúzia. A szervezet jelenlegi tagországai között a balti államokon kívül ott van az összes volt szovjet tagköztársaság.

⁶¹ HL L 327., 1997.11.28., 3. p.

⁶² HL L 157., HL L 157., 1999.6.24., 1. p. Az Európai Tanács által 1999. június 4-én elfogadott, Oroszországról szóló 1999/414/KKBP együttes fellépés, amelyet a Tanács 2003. június 20-án elfogadott, az Európai Uniónak Oroszországról szóló együttes fellépése alkalmazásának meghosszabbításáról szóló 2003/471/KKBP együttes fellépés módosított. Ez kifejezte különösen az Európai Unió elkötelezettségét arra, hogy elősegítse a leszerelést és a tömegpusztító fegyverek (TPF) non-prolifrációját, a fegyverzetellenőrzés támogatását, a létrejött megállapodások végrehajtását és az exportellenőrzés megerősítését, 2003. 6.26., 68. p.

Társulási Megállapodásoknak is.) Ennek megfelelően ez a rendelkezés *lex specialis* az EK-Szerződés 310. cikkéhez képest, hiszen ez utóbbi cikk vonatkozásában az EK-Szerződés 300. cikk (3) bekezdése alapvetően minősített többségi döntést ír elő a Tanács részéről az Európai Parlamenttel történt konzultációt követően. Ugyanakkor a 310. cikkben említett társulási megállapodások, valamint az EU tagjelölt államaival kötendő megállapodások esetében a 181/A. cikk (2) bekezdésének 2. fordulata alapján a Tanács egyhangúsággal határoz (az Európai Bizottság javaslatára és az Európai Parlamenttel való konzultáció után).⁶³

Ezen kategórián belül egy külön típust képvisel a „szabadkereskedelmi társulás”. Szinte a kezdetek óta az *Európai Szabadkereskedelmi Társulás* (European Free Trade Association, továbbiakban EFTA) és tagállamai fontos külkereskedelmi partnerei az EK-nak. A közöttük lévő kapcsolat nem csupán gazdasági, de kulturálisan és politikailag hagyományosan szoros. Ilyen alapon mintegy privilegizált partneri kapcsolat alakult ki ezen országokkal. Az 1977-ben kötött megállapodásban az ipari termékek szabad kereskedelmének lehetőségét tették lehetővé a Közösség és az aktuális EFTA tagok között. Emellett a megállapodás versenyszabályozó és segítségnyújtási rendelkezéseket is tartalmazott, védintézkedésre vonatkozó klauzulákat, valamint vegyes bizottságokat állított fel alkalmazásukra. Ennek nyomán az *Európai Gazdasági Térség* (továbbiakban EGT) kialakításáról szóló 1992. május 2-án kötött szerződés jött létre, amelyet az EFTA tagjai közül Norvégiával, Izlanddal és Liechtensteinnel írtak alá. Habár Svájc is az EFTA tagja, kimaradt ebből a megállapodásból.

Az EGT-ről szóló egyezmény jogi természete elsődlegesen szintén társulási jellegű, amely az EK-Szerződés 310. Cikk alapján egyrészt az Európai Közösségek másrészt az EGT országai között szabadkereskedelmi övezet kialakítása érdekében hoztak létre. Az egyezmény politikai párbeszéd folytatását teszi kötelezővé, lényegében elmélyített szabadkereskedelmi övezetet hozott létre, amelyben a közösségi jog számos rendelkezése érvényesül, így például alkalmazzák az EK-Szerződés négy szabadságra és a versenyjogra vonatkozó szabályait.⁶⁴ Az EGT gyakorlatilag nemzetközi jogi alapokon szerveződik, azonban egy bizonyos fokig hatással van a közösségi jog rendszerére is.⁶⁵

Az ún. „egyenlők közötti” társulás egyes változatainak bemutatása után térjünk át a másik típus, az elsődlegesen fejlesztést célzó társulás ismertetésére.

1.2 A fejlesztési célú társulás

Az Európán kívüli országokkal is a társulás technikáját alkalmazták a fejlesztési politika kiteljesítése érdekében. Ehhez az EK-szerződés 310. cikkében lefekte-

⁶³ Az Európai Közösség Nizzai Szerződéssel módosított Alapító Szerződése, i. m.

⁶⁴ HARATSCH, ANDREAS – KOENIG, CHRISTIAN – PECHSTEIN, MATTHIAS: *Europarecht*. 5. völlig neu bearbeitete Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen, 2006. 433.p.

⁶⁵ HARATSCH – KOENIG – PECHSTEIN: 434. p.

tett kölcsönös jogok és kötelezettségek elvét – mint szolgáltatás és ellenszolgáltatás – részben háttérbe szorították a fejlesztési segítség javára. Ezek a szerződések is mint társulási- vagy együttműködési megállapodások aposztrofálhatóak, és a szabályozásban elsősorban az EU tagállamai hajdani gyarmati területeinek kedveznek.⁶⁶

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó 1957-es *Római Szerződés* már elismerte Afrika függetlenségét, összefoglalóan „tengerentúli országok és térségek”-ként jelöli meg a korábban az EGK tagállamainak részét képező államokat.⁶⁷ 1958-ra a Római Szerződés társulási lehetőséget biztosított az afrikai államok számára, melynek keretében az EGK hat tagállama segélyeket juttatott az afrikai kontinensre. A társult afrikai, karibi térségi és csendes-óceáni országok⁶⁸ (továbbiakban ACP-országok), elsősorban kereskedelmük fellendítése érdekében, preferenciális vámdíjszabást élveztek az EGK területére történő export esetén. Cserébe a Hatok államai is preferenciálisan exportálhattak a társult országok piacaira.⁶⁹

A hajdani francia gyarmati területek (Nyugat-Afrika országai) túlnyomó részükben az 1960-as években függetlenné váltak, így a belpolitikai helyzet stabilizálódását követően újra kellett szabályozni helyzetüket, társulási viszonyaikat. Tisztázatlan volt, hogy mindez az EGK-Szerződés 238. cikke (jelenleg az EK-Szerződés 310. cikk) alapján történjen, vagy az EGK-Szerződés 131-136. cikkeinek (a mostani EK-Szerződés 182-188. cikkei) megfelelően. Ezt a bizonytalanságot az 1963. július 20-án Kamerun fővárosában, Yaoundéban kötött Megállapodás *Yaoundé I*, valamint az 1969. július 29-én az egyrészről az EGK, másrészről az érintett társult afrikai országok és Madagaszkár között aláírt *Yaoundé II* oldotta fel.⁷⁰ A legfőbb cél a kereskedelem liberalizálása, egyben pénzügyi segély biztosításával. Az összesen 730 millió ECU pénzügyi fejlesztési segélyt, valamint a hosszú lejáratú és alacsony kamatú hiteleket az ezt követő öt évben az Európai Fejlesztési Alap, valamint az Európai Beruházási Bank közreműködésével folyósították.⁷¹

A jogi alapok tisztázásához az 1968. július 26-ai *Arushai Megállapodás* (*Arusha I*) – kereskedelmi megállapodás az EGK és a kelet-afrikai országok

⁶⁶ SCHWEITZER – HUMMER – OBWEXER: i. m. 288. p.

⁶⁷ Preambuluma, valamint a Szerződés 3. cikk r, szakasz: „Közösségnek...tevékenysége...magában foglalja: r, a társulást a tengerentúli országokkal és térségekkel a kereskedelem fokozása, valamint a gazdasági és társadalmi fejlődésnek közös erőfeszítéssel történő előmozdítása érdekében.”

⁶⁸ ACP – African, Caribbean and Pacific Countries: Afrikai, karibi és csendes-óceáni országok, jelenleg 79 állam

⁶⁹ FISCHER – KÖCK – KAROLLUS: i. m. 994. p.

⁷⁰ HORVÁTH JENŐ: *Az európai integráció története napról napra 1945–2002*. Kronológia, Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 60. p.

⁷¹ BALÁZS PÉTER: i. m. 99. p.

(Kenya, Uganda és Tanzánia) között⁷² is hozzájárult. Mindezek tükrében világossá vált, hogy ezek a megállapodások az EK-Szerződésen alapulnak.⁷³

A Yaoundéi II konvenció öt éves periódusának lejártát követően szükségesé vált a volt afrikai gyarmatokkal való együttműködési lehetőségek felülvizsgálata, miután a legkiterjedtebb kapcsolatrendszerrel rendelkező európai ország, Nagy-Britannia, valamint Dánia és Írország is csatlakozott az EGK-hoz. Az 1973-as brit csatlakozást követően azonnal megkezdődtek a tárgyalások egy olyan szövetség létrehozásáról, amelyben a hajdani brit területek bevonása is megvalósulhatna.⁷⁴

Ezt a célt egy átfogó újraszabályozás segítségével sikerült elérni, immáron tisztán az EGK-Szerződés 238. cikk (jelenleg EK-Szerződés 310. cikk) alapján az 1975. február 28-i *Lomé I Egyezmény*⁷⁵, amely az EGK és 46 ACP-ország között jött létre. Az erősen aszimmetrikus egyezség kereskedelmi könnyítéseket kívánt tenni az ACP-országok számára, hogy azok viszonzás nélküli szabad piacra juttathassák mezőgazdasági termékeik nagy részét az Európai Közösség tagállamaiban.⁷⁶ A *STABEX – rendszer* /Stabilization of Export Earnings/ bevezetésével az EGK igyekezett kompenzálni az árfolyam-ingadozásból adódó exportbevételek csökkenésének vagy az áruellátás gyors változásainak hatásait. A konvenció további célkitűzése volt a két geopolitikai tömörülés közös tanácskozó közgyűlésének felállítása is.⁷⁷

Az 1979-ben aláírt *Lomé II Egyezmény*⁷⁸ a fejlődő világnak nyújtott segélyösszegek emelése és az együttműködés javulása terén jelentett előrelépést. Bevezette a *SYSMIN - rendszert* /System of Stabilisation of Export Earnings from Mining Products/ azon országok támogatására, amelyeknek gazdasági léte erősen függött az exportra történő bányászattól, és korábban nem részesültek a STABEX-rendszer támogatásaiból.

Mivel ezen egyezmények mindegyike öt éves időtartamra szólt, így 1984 decemberében Togo fővárosában az EGK és az ekkorra 65 tagállamot számláló ACP-országok képviselői aláírták a *Loméi III Egyezményt*⁷⁹. Ebben a korábbiakhoz képest, ahol az ACP-országok infrastruktúrájának és mezőgazdasági termelésének fejlesztése volt a cél, előtérbe került a fejlett országok által biztosított segélyezés hasznosságának átvizsgálása, és a politikai párbeszéd. Immáron az átfogó, több évre szóló programok kaptak szerepet. Az ACP-országok mezőgazdaságának fejlesztésében, pedig az Európai Fejlesztési Alap (EDF). Ezekkel

⁷² 1969. szeptember 24-én egy újabb megállapodással módosították – Arusha II.

⁷³ FISCHER – KÖCK – KAROLLUS: i. m. 995. p.

⁷⁴ A csatlakozást megelőzően a legtöbb korábbi brit gyarmat, a Brit Nemzetközösség révén, szoros kapcsolatokat ápolt egymással és Nagy-Britanniával.

⁷⁵ HL 1976 L 25., 1976.1.30., 2. p.

⁷⁶ BALÁZS PÉTER: i. m., 100. p.

⁷⁷ FISCHER – KÖCK – KAROLLUS: 998. p.

⁷⁸ 1979. október 30-án a Lomé II, HL 1980 L 347. 2. p.

⁷⁹ 1984. december 8-án a Lomé III HL 1986 L 86. 3. p.

létrejött egy viszonylag stabil kapcsolatrendszer a világ fejlődő régióival, köztük a közel 40 legszegényebb ACP-országgal, és megteremtették számukra az EK piacra való bejutás lehetőségét.

Az egyezmények 5 éves időtartamra szóltak általában, azonban a *Lomé IV Egyezmény*⁸⁰ 1990-ben további tíz évre meghosszabbították. Kiemelte az emberi jogok mindenkori tiszteletben tartásának fontosságát. Az 1995-ös, Mauritiuson aláírt felülvizsgálatot követően, amely már 70 afrikai, karibi és csendes-óceáni állam, valamint a 15 európai közösségbeli tagállam között jött létre, olyan főbb alapelv is bekerült a megállapodásba, mint a demokratizmus elve. Tekintetbe vette és alkalmazta az 1992-es Maastrichti Szerződés alapelveit és célkitűzéseit is.⁸¹

Az 1990-es évtized második felétől a Lomé IV Egyezménnyel kapcsolatos legfőbb kritika volt, hogy nem felel meg az új ezredév kihívásainak, sokkal inkább alapul a hagyományokon, mint az észérveken. Az Európai Unió ezekre a tradicionális kapcsolatokra építve egyes országokat jobban támogatott, mint más, gyarmati múlttal nem rendelkező államokat. Az ACP-országok, annak ellenére, hogy igyekeztek fenntartani a szolidaritás és a közös érdekek látszatát, kettéváltak fejlődő és a legkevésbé fejlődött országok csoportjára. Ugyanakkor az a kritika is felmerült, hogy magával a társulással a korábbi gyarmattartó országok az afrikai nyersanyagokhoz és erőforrásokhoz való hozzáférést igyekeznek a maguk számára biztosítani.

Ezeket és az új globális kihívásokat figyelembe véve az Európai Unió 1996 novemberében adta ki a Loméi Konvenció jövőjét tárgyaló *Zöld Könyvet*⁸², ebben az EU nagyobb hangsúlyt fektetett külkereskedelmi kapcsolataiban a demokráciára, a liberalizált piacgazdaságra és a regionalizmusra. Szándékai szerint az EU igyekezett figyelembe venni az országok fejlettségi színvonalát is. Az általános irányelveket tartalmazó általános kereskedelmi megállapodásokat, bilaterális megállapodások erősítenék, és főként Afrikában az egyes országok helyett ország-csoportok vennének részt ezekben. A Zöld Könyv támogatta az egyenlő reciprocitás elvét⁸³, amely szerint szabadkereskedelmi övezetet hoznának létre az ACP-országok gazdasági övezetei és az Európai Unió tagállamai között. Mindezt a WTO kívánalmaival összhangban, annak megfelelően. A Zöld Könyv a tárgyalások szükségességére is fel kívánta hívni a figyelmet, il-

⁸⁰ 1989. december 15.

⁸¹ Lásd: DAVID, DOMINIQUE *40 years of Europe-ACP Relationship*, The Courier, Special Issue, Cotonou Agreement, September 2000

Forrás: http://ec.europa.eu/development/body/publications/courier/courier_acp/en/en_011.pdf

⁸² Green Paper on Relations Between the European Union and the ACP Countries on the Eve of the 21st Century – Challenges and Options for a New Partnership

Forrás: <http://www.euforic.org/greenpap/intro.htm>

⁸³ Az egyenlő reciprocitás mellett felmerült a differenciált reciprocitás elmélete is. A fennálló szabadkereskedelmi megállapodásokkal összhangban a különböző ország-csoportok vagy önálló államok köthetnének megállapodásokat az Európai Unióval. Ezen elmélet célja a legkevésbé fejlett országokkal való együttműködés lehetőségének felvetése volt.

letve arra, hogy mely területeken szükséges döntéseket hozni, mielőtt az EU újra tárgyalóasztalhoz ül az ACP-országok képviselőivel.⁸⁴

A Loméi egyezmények eredményeit átgondolva, új utat választottak a fejlesztési társuláshoz, mivel nem valósult meg a partnerek közti egyenlőség, a szuverenitás iránti tisztelet, a közös érdek, az államok joga ahhoz, hogy saját politikai, szociális, kulturális és gazdasági véleményt alkossanak.⁸⁵

2000. június 23-án a *Cotonou-i Egyezmény*⁸⁶ egyrészről az EK és tagállamai, másrészről 77 afrikai, karibi térségi és csendes-óceáni ország felváltotta, és tartalmilag megújította a Lomé I-IV egyezményeket.⁸⁷ A húsz éves időtartamra kötött megállapodás – ötévenkénti felülvizsgálati tárgyalás lehetőségével – öt fejlesztési célt tűzött ki. A szegénység elleni harc; a politikai párbeszéd, amely során hangsúlyozni kell az emberi jogok, a demokratikus irányelvek fontosságát, és a törvény tiszteletét. A gazdaságok élénkítéséhez elengedhetetlen a magántőke bevonása a gazdasági életbe; fontos, hogy a kormányokban képviselhesse magát a civil szféra is. Fentiek érdekében elengedhetetlen a kereskedelem liberalizálása, a beruházások ösztönzése, és a Világkereskedelmi Szervezet előírásaival való összhang a kereskedelmen belül. A pénzügyi együttműködés különös hangsúlyt fektet a hatékonyságra és a rugalmasságra.⁸⁸

A valóban hatékony segélyezés érdekében fontos lenne átgondolni annak egész struktúráját, mivel a pénzügyi támogatások nagy része gyakorta nem a megfelelő helyre kerül, hanem a súlyosan eladósodott társadalmak adósságának csökkentése emésztí fel azokat. Olyan támogatási rendszert lenne szükséges kidolgozni, amely a gazdaságok teljesítőképességének fokozását célozza, és közvetlenül a magánvállalkozásoknak juttat támogatást, nem az államoknak, ahonnan könnyen eltűnnek a térség egészére jellemző korrupció hálójában az EU által folyósított hatalmas összegek. Az elmúlt időszakban több afrikai ország vezetője, (pl.: Nigéria elnöke) kérelmezte a nemzetközi közösségtől a súlyosan eladósodott országok adósságállományának eltörlését. Az 1956-ban alapított Párizs Klub 19 tagállama körülbelül 23 milliárd 400 millió dollár adósságot kezel. A hitelt nyújtó országok ráébredtek, hogy a gazdaságokba befolyt pénzek alapvető infrastrukturális fejlesztésekre fordítódnak, nem a felhalmozódott hátralék

⁸⁴ HARGITAI ÁRPÁDNÉ – IZIKNÉ HEDRI GABRIELLA – PALÁNKAI TIBOR: *Európa Kislexikon. Az Európai Unió és Magyarország*. Második kiadás. Aula Kiadó. 1999. 123. p.

⁸⁵ DANKÁNÉ FALUDI ANNA: *Nyugat-Afrika és az Európai Unió gazdasági kapcsolatai*, Budapest, 2005. 16. p. Forrás: http://elib.kkf.hu/edip/D_12001.pdf

⁸⁶ Lásd ehhez: Europäische Kommission: Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2000 (2001) Forrás: <http://europa.eu/generalreport/hu/rgset.htm>

⁸⁷ A Cotonou-i Egyezményt 2000. augusztus 2-től ideiglenesen alkalmazták, majd 2003. április 1-jén lépett hatályba.

⁸⁸ The Cotonou Agreement Explained, TradeWins Critical Issues for Business Magazine, Vol. 1: No. 7. 2001. 3–8. p.

Forrás: <http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Caribbean%20Export%2007-1%20The%20Cotonou%20Agreement%20explained.pdf>

csökkentésére.⁸⁹ Az Európai Unión belül meghozott, a Közösség tagállamainak gazdaságát fejleszteni kívánó intézkedések is közvetlen hatással vannak a világ-gazdaság, így az afrikai kontinens gazdaságának működésére is, hiszen az európai közös piacot erősítő tagállami intézkedések megnehezíthetik a világpiacon olcsó afrikai mezőgazdasági termékek bejutását a 27 tagállam piacára.⁹⁰

A fejlesztési célú társulások között említhetjük az ún. *Maghreb-államokkal*⁹¹, közülük Algériával⁹², Marokkóval⁹³ és Tunéziával⁹⁴ kötött preferenciális kereskedelmi egyezményeket is 1976-ból, amely az áruk EK-n belüli szabad piacra jutásának biztosítása mellett a munkavállalók szabad letelepedéséről is tartalmazott rendelkezéseket, valamint az egyenlő bánásmód kívánalmát. Ugyanakkor a letelepedés és szolgáltatásnyújtás szabadságát nem írta elő.⁹⁵

Szintén ebbe a kategóriába sorolható az ún. *Mashrik-államokkal*⁹⁶ kötött megállapodás 1977-ben, amely már csupán az áruforgalmat liberalizálta, de a személyek mozgását nem. Hasonló tartalommal született Máltával (1970), Ciprus-sal (1972) és a Macedónia Volt Jugoszláv Köztársasággal (1997) megállapodás, amely az első két ország esetében a 2004-es csatlakozást alapozta meg, és amelyek célja vámunió létesítése volt.⁹⁷

Az 1995-ben elindított *Barcelonai Folyamat* keretében az Európai Közösségek és 12 mediterrán ország⁹⁸ kapcsolatait igyekeztek szorosabbra fonní és egy új partnerséget kialakítani. A Folyamat három pilléren nyugszik: politikai és biztonságpolitikai partnerség kiépítése, fokozatos szabadkereskedelmi övezet megvalósítása, szociális és kulturális területen való együttműködés. Az euro-mediterrán együttműködés célja, hogy erősítse a Földközi-tenger déli és keleti partján fekvő államok stabilitását. A partnerségi kapcsolat megvalósításának fő pénzügyi eszköze a MEDA program, amelynek a közösségi költségvetésből származó szubvenciói az Európai Beruházási Bank által nyújtott fontos hitelek-

⁸⁹ 2005. júniusában a G8-ak eltörölték a legszegényebb afrikai országok adósságát.

⁹⁰ Lásd például: P6_TA(2005)0008 Az Európai Parlament állásfoglalása a fejlődő országok adósságának könnyítéséről.

⁹¹ Az Egyiptomtól nyugatra fekvő észak-afrikai országokat (Líbia, Tunézia, Algéria, Marokkó) a Maghreb-államok közé sorolják. 1989 februárjában hozták létre az öt észak-afrikai államot (Marokkó, Mauritánia, Algéria, Tunézia, Líbia) tömörítő Arab Maghreb Uniót (UMA). A szervezet gyakorlatilag működésképtelen a nyugat-szaharai konfliktus változatlan rendezetlensége miatt.

⁹² Lásd: HL L 263/2, 11/13. kötet, 1978.9.27.

⁹³ Lásd: HL L 264, 1978.09.27, 2–118 pp.

⁹⁴ Lásd: HL L 265, 1978.09.27, 2–118 pp.

⁹⁵ Egyiptom, Jordánia, Libanon, Marokkó, Tunézia, Szíria is kötött ilyen megállapodást.

⁹⁶ Masriknak nevezzük a keletre eső észak-afrikai országok, szigorúan véve kulturális szempontból az Arab-félsziget országai már nem tartoznak ebbe a körbe. A szerződésben szereplők: Egyiptom, Szíria, Libanon és Jordánia

⁹⁷ KENDE TAMÁS – SZÜCS TAMÁS: i. m. 799. p.

⁹⁸ Marokkó, Algéria, Tunézia, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Libanon, Szíria, Törökország és a Palesztin Nemzeti Hatóság, valamint megfigyelőként Líbia és Mauritánia

hez társulnak.⁹⁹ 2005-ben került sor Kairóban az euro-mediterrán parlamenti közgyűlés első plenáris ülésére. A csúcstalálkozó során az együttműködés három alappillére mellett a terrorizmus elleni harc, az illegális bevándorlás, a 2010-re kitűzött szabadkereskedelmi zóna kialakításának kérdésében fogadtak el számos kezdeményezést.

Eközben a legtöbb mediterrán országgal az EK *Euro-Mediterrán Társulási Megállapodásokat* kötött, amelyek húsz év után felváltották a korábbi társulási megállapodásokat. Ezzel egy nagy euro-mediterrán szabadkereskedelmi övezetet kívánt létrehozni.¹⁰⁰ Mindaddig a következő országokkal született ilyen megállapodás: Tunézia¹⁰¹, Izrael¹⁰², Marokkó¹⁰³, Jordánia¹⁰⁴, Egyiptom¹⁰⁵, Libanon¹⁰⁶, illetve Algéria¹⁰⁷. Ezek sorában említhetjük az EU és a Palesztin Felszabadítási Szervezet (PFSZ) (a Palesztin Nemzeti Hatóság képviselőjében) közötti kereskedelemről és együttműködésről szóló euro-mediterrán ideiglenes társulási megállapodást is.¹⁰⁸

Az euro-mediterrán szabadkereskedelmi övezet kialakításának lehetőségét 2007-ben újra felvetette az Európai Parlament.¹⁰⁹ Az EP a mezőgazdaság liberalizálásával és az euro-mediterrán energiapiac kiépítésével adna új lendületet a barcelonai folyamatnak, valamint kidolgozná a „millenniumi célok” mediterrán változatát.¹¹⁰ A szabadkereskedelmi övezet létrehozására kitűzött 2010-es határidőt ugyanakkor felül kell vizsgálni a Parlament meglátása szerint, valamint ki kellene egészíteni a munkavállalók szabad mozgásának fokozatos és feltételekhez kötött engedélyezésével, figyelembe véve az európai munkaerőpiac helyzetét.

A társulási hatáskört kiegészítve az EK-Szerződés XX. címe tartalmazza a Fejlesztési együttműködés lehetőségét, (EK-Szerződés 177-181. cikkei) mint egy speciális rendszer a fejlődő országok támogatására. Keretei között az EU – és tagállamai a „kiegészítő hatáskör” értelmében – adott esetben megfelelő

⁹⁹ http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/meda.htm

¹⁰⁰ Lásd: A Bizottság közleménye a Közösség, valamint Algéria, Bulgária, Egyiptom, a Feröer-szigetek, Izland, Izrael, Jordánia, Libanon, Marokkó, Norvégia, Románia, Svájc (beleértve Liechtensteint is), Szíria, Tunézia, Törökország, Ciszjordánia és a Gázai-övezet közötti diagonális kumulációval kapcsolatos származási szabályokra vonatkozó jegyzőkönyvek alkalmazásának időpontjáról, HL 2006 C 220/03, 5. p.

¹⁰¹ HL L 97., 1998.3.30., 2. p.

¹⁰² HL L 147., 2000.6.21., 3. p.

¹⁰³ HL L 70., 2000.3.18., 2. p.

¹⁰⁴ HL L 129., 2002.5.15., 3. p.

¹⁰⁵ HL L 304., 2004.9.30., 39. p.

¹⁰⁶ HL L 143., 2006.5.30., 2. p.

¹⁰⁷ HL L 265., 2005.10.10., 2. p.

¹⁰⁸ HL L 187., 1997.7.16., 3. p.

¹⁰⁹ P6_TA(2007)0076 Az Európai Parlament 2007. március 15-i jogalkotási állásfoglalása az euro-mediterrán szabadkereskedelmi övezet kialakításáról (2006/2173(INI)).

¹¹⁰ Az EK és Szíria között is tervezik az euro-mediterrán társulási megállapodást, a Parlament meg is szavazta, azonban jelenleg még nem lépett hatályba.



megállapodást köthet harmadik országokkal (EK-Szerződés 181. cikk 1. fordulata).

Amennyiben az Európai Közösségek által harmadik országgal kötött egyezmény fejlesztési segítséget céloz alapvetően, akkor az EK-Szerződés 181. cikk 1. fordulata alkalmazandó, amely *lex specialis* az EK-Szerződés 310. cikkéhez képest. Amikor viszont a társulási megállapodás nem elsősorban fejlesztési célt tartalmaz, akkor mindenképpen az EK-Szerződés 310. cikke alkalmazandó jogi alapként.

2. „Alapszerződéses” társulás a tengerentúli államokkal és területekkel¹¹¹

Ezen kategória megjelölése abból adódik, hogy elsődlegesen az EK-Szerződés 182-188. cikke rögzíti a társulás egy speciális formáját a jelenleg 20 tengerentúli állammal és területtel¹¹², amelyek korábban Belgium, Franciaország, Hollandia és Nagy-Britannia gyarmatai voltak. A jelenlegi viszonyt tehát elsődleges jogforrási szinten szabályozzák, mivel többnyire nem születtek külön társulási megállapodások az EK és ezen területek között.¹¹³

Az EK-Szerződés 182. cikke értelmében a társulás célja a szóban forgó országok és területek gazdasági és társadalmi fejlődésének előmozdítása, valamint az, hogy közöttük és a Közösség egésze között szoros gazdasági kapcsolatok jöjjenek létre. A társulással elsősorban ezen országok és területek lakóinak érdekeit kell szolgálni, és elő kell mozdítani jólétüket, olyan mértékben, hogy az általuk kívánt gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődés felé irányítsák őket.¹¹⁴

Az EU tagállamai ezekre a területekre alkalmazzák a Közösség közös piacra vonatkozó rendelkezéseit; a társulás tárgya azonban nem egy közös piac kialakítása. Minden ország vagy terület a tagállamokkal és a többi országgal és területtel folyó kereskedelembe ugyanazt az elbánást alkalmazza, mint azzal az európai állammal szemben, amellyel különleges kapcsolatokat tart fent (tehát amelynek korábban gyarmata volt).¹¹⁵

A tagállamok, valamint az országok és területek kapcsolatában az állampolgárok letelepedési joga, a letelepedés szabadságát előíró fejezet rendelkezései és eljárásai szerint, megkülönböztetés-mentes alapon kerül szabályozásra. Ekkor a Tanács egyhangúsággal állapítja meg a társulás részleteire és eljárására vonatkozó rendelkezéseket.¹¹⁶

¹¹¹ „Konstitutionelle Assoziierung” – amelyet alkotmányos társulásként is fordíthatunk.

¹¹² Az EK-Szerződés II. melléklete tartalmazza ezen országok listáját, így például Új-Kaledónia, Francia Polinézia, Falkland-szigetek, Holland Antillák, Bermuda.

¹¹³ Sichert, Markus: i. m., 69–73. p.

¹¹⁴ Neisser, Heinrich – Verschräge, Bea: *Die Europäische Union : Anspruch und Wirklichkeit*. Springer Verlag, Wien, New York, 2001. 333. p.

¹¹⁵ Az EK-Szerződés 183. cikk (2) bekezdés.

¹¹⁶ Az EK-Szerződés 183. cikk (5) bekezdés és 187. cikk.

Emellett az országokból és területekről származó áruk a tagállamokba történő behozataluk során olyan vámmentességben részesülnek, mint amilyen a tagállamok egymás közötti viszonylatában fennáll. Minden országban és területen a tagállamokból, valamint más országokból és területekről származó áruk behozatalakor kivetett vámok az EK-Szerződés 25. cikkének megfelelően tiltottak.¹¹⁷ Ez a rendelkezés általában egyirányú, a területek javára alkalmazandó, mivel a preferencia kapcsolatok ezen területek és az EK között nem hozhatnak létre szabadkereskedelmi övezetet az 1994. évi Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) XXIV. cikke szerint.¹¹⁸

A másodlagos jogforrásokat vizsgálva a *91/482/EGK Tanácsi határozatot*¹¹⁹ találjuk 1991. július 25-ről ezen területekkel való társulás vonatkozásban. Ezt a határozatot az EK-Szerződés 187. cikkén alapulva több ponton módosította a *Tanács 2001/822/EK határozata* 2001. november 27-ről¹²⁰, amely 2001. december 2-ától 2011. december 31-ig van hatályban. Ezek a társulás kiegészítő szabályait tartalmazzák, a társulási határozat az áruk szabad mozgását (35-41. cikkek), valamint, hogy a szolgáltatások szabad mozgását lépésről lépésre kell megvalósítani (44. cikk). Az EK-Szerződés 185. cikk (5) bekezdésével összhangban az adott területekre vonatkozó szabályozás letelepedés és szolgáltatásnyújtás terén – tekintettel a GATS Egyezményre /Általános Egyezmény a Szolgáltatások Kereskedelméről/ is – csak úgy valósulhat meg, hogy sem az adott országok és területek állampolgárait, sem a honos társaságait, vállalkozásait nem érheti hátrányos megkülönböztetés az EU tagállamai részéről (45. cikk). További szabályozást találunk a tőke áramlására (47. cikk) és a versenyre vonatkozóan (48. cikk.).

Itt kell említést tennünk Grönlandról is, amely az 1985. február 1-jei EK-ból való kiválását követően szintén ilyen státuszt igényelt az EK-Szerződés 182 cikke alapján.¹²¹ Jelenleg az EK-Szerződés 182-287. cikkei Grönlandra is alkalmazandók, fenntartva a speciális rendelkezéseket rá vonatkozóan.¹²²

A fentiek alapján elmondhatjuk, hogy jelenleg ez utóbbi típusba a húsz tengertúli állammal és területtel fennálló kapcsolatok tartoznak, tehát szűkebb kört érint, mint a korábbiakban tárgyalt szerződéseken alapuló társulás.

¹¹⁷ Az EK-Szerződés 184. cikk (1) és (2) bekezdés

¹¹⁸ SCHWEITZER – HUMMER – OBWEXER : i. m. 292. p.

¹¹⁹ 1991 L 263, 1. p.

¹²⁰ 2001 L 314, 1. p.

¹²¹ Fontos megjegyezni, hogy Grönland a Dán Királyság fennhatósága alá tartozik továbbra is.

¹²² 2006/526/EK: A Tanács határozata (2006. július 17.) az egyrészről az Európai Közösség, másrészről a Dán Királyság és Grönland közötti kapcsolatokról, HL L 208, 29/07/2006, 0028-0031. p.

Összegzés

Az Európai Közösségek fennállása óta a fent említett társulási típusokkal találkozhatunk. Láthatóan egyre bonyolultabb és egyre sokrétűbb változatok jöttek létre, ennek megfelelően a kialakított kapcsolatok is egyre szövevényesebbek. A partnerségi kapcsolatok megteremtésével az EK és a szóban forgó országok között létrejöttek az együttműködés keretei. A társulási politika segítségével az EK stabilizálhatja ezen térségek helyzetét, a kitűzött értékek elérésével olyan reformok megvalósítását segíti elő, amelyek jótékonyan hatnak a társadalmi, gazdasági fejlődésre. Mindezzel megnöveli a partnerországokkal folytatott politikai, gazdasági együttműködés hatókörét és intenzitását, így mindkét fél számára kölcsönösen hasznos kapcsolatokat épít ki.

Az egyes társulási típusok remekül érzékeltetik a társulás rugalmas voltát, hiszen a jogalap tág értelmezésének lehetősége megengedi, hogy a konkrét társulási megállapodásban az érdekeknek megfelelően a szükséges „mértetre” igazítsák azt. Egyrésztől felhasználható ez a politikai eszköz kapcsolat felvételére egy addig az EK által érintetlen régió elérése érdekében, a diplomácia eszköze lehet a jó kapcsolatok és az együttműködés kiépítéséhez. Gazdasági szempontból sem elhanyagolható a jelentősége, hiszen kölcsönösen gyümölcsöző kooperációra is van lehetőség keretei között. Ugyanakkor mintegy ugródeszkaként szolgálhat a tagságra váró európai országok számára, felkészítésüket segítheti. Természetesen minden esetben az EK döntési kompetenciája, hogy az érdekeket szem előtt tartva mely variáció a legmegfelelőbb számára.

Napjainkban az EK és az EU egyik legfontosabb problémája, hogy a bővítési politika húzóerejének mintájára, szorosabb együttműködési alternatívákat tárjon az európai, harmadik államok elé a tagság megadása nélkül. Szerző ehhez a társulás eszközét „porolná le”, mintegy a csatlakozás helyett egy reformokra ösztönző privilegizált partnerségként, ahol többletjogokat lehetne biztosítani az érintett ország számára. Mindezek mellett szükséges lenne a társulási politika átgondoltabb alkalmazása az elkövetkezendő időszakban, annak régió-specifikusabb meghatározása, legfőképpen az afrikai államok vonatkozásában, a kitűzött célok megvalósításához elengedhetetlen finanszírozás racionalizálása. A társulás így olyan politikai eszközként szolgálhat, amellyel az EU a nemzetközi szinten méltó félként és gazdasági partnerként léphet fel az újonnan felemelkedő államokkal szemben.

SZILVIA VÁRADI

THE ASSOCIATION POLICY OF THE EUROPEAN COMMUNITY

(Summary)

Since 1957 the European Community has been developing relations with the rest of the world through a common policy on trade, development assistance and formal trade and cooperation agreements with individual countries or regional groups.

The influence of the EU on other countries can be stronger not only with simple trade agreements but also with offering partnerships or associations, which mean a closer cooperation. Once an association is earned, the next step is to become a potential candidate country. In this case a country may apply for EU-membership. Western Balkan countries – involved in the stabilisation and accession process – are recognised as potential candidate countries. The following stage is a candidate country status, which comes into force from the day their application is officially accepted by the European Council.

The essay describes the legal term of the association from the aspect of the European Community, then it states how an association enters into a contract and how it can be transformed into EU-membership. The paper introduces the stages of the association forms with the EC, then describes the Pre-accession strategy, which helps the countries to meet the requirements of a EU-membership. When a country fulfils the former determined criteria, the accession talks can begin. In the following chapters the work describes the two main types of the association: the contractual and the constitutional association. Nowadays the EU seems to be cautious with the enlargement policy and it tends to emphasise the advantage of an associated or privileged partnership instead of a membership. The essay illustrates how this policy could become an alternative to exert the pulling power of the European Community and the European Union.

**A SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI
KARA KIADVÁNYAINAK PUBLICATIONES DOCTORANDORUM
JURIDICORUM SOROZATÁBAN LEGUTÓBB MEGJELENT
TANULMÁNYOK**

Tomus VII.

- Fasc. 1. *Andrási Zsuzsanna*: A veszélyes hulladékok szabályozása a kémiai biztonság tükrében (Szeged, 2007.) 5–31. p.
- Fasc. 2. *Fehér Miklós Zoltán*: A közösségi jog az Emberi Jogi Bíróság ítélkezési gyakorlatában (Szeged, 2007.) 33–47. p.
- Fasc. 3. *Gécziné Bárdosi Eszter*: A végrehajtási eljárásról szóló 1881. évi LX. törvénycikk (Szeged, 2007.) 49–64. p.
- Fasc. 4. *Jánosi Bálint*: Gondolatok az erőforrás-szervezetről (Szeged, 2007.) 65–91. p.
- Fasc. 5. *Juhász Krisztina*: Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának evolúciója (Szeged, 2007.) 93–111. p.
- Fasc. 6. *Jusztinger János*: A római adásvétel és bérlet határain: vételár vagy bérleti díj? (Szeged, 2007.) 113–133. p.
- Fasc. 7. *Lőrincsik Péter*: Közigazgatás-fejlesztési elképzelések Bibónál és napjainkban (Szeged, 2007.) 135–149. p.
- Fasc. 8. *Lőrincsikné Lajkó Dóra*: Az előregedés és az időskorú személyek tartós ápolása (Szeged, 2007.) 151–182. p.
- Fasc. 9. *Merkovity Norbert*: Kommunikáció és marketing a politikában (Szeged, 2007.) 183–209. p.
- Fasc. 10. *Molnár István*: Iparjogvédelmi intézményeink fejlődése (1895–1995) (Szabadalmazhatóság, szolgálati találmány, fejlesztések oltalma és licencia) (Szeged, 2007.) 211–243. p.
- Fasc. 11. *Radics Olivia*: Eretnek esküdszékek: jury nullification az Egyesült Államokban (Szeged, 2007.) 245–267. p.
- Fasc. 12. *Strihó Krisztina*: A hagyományos kereskedelmi jogtól az e-kereskedelem-ig (Szeged, 2007.) 269–283. p.
- Fasc. 13. *Szalai Anikó*: Egy békés nemzetközi vita-elintézési mód: a jószolgálat (Szeged, 2007.) 285–316. p.
- Fasc. 14. *Tolna András*: A parkolási díj bírósági úton történő érvényesítése (Szeged, 2007.) 317–339. p.
- Fasc. 15. *Váradi Szilvia*: Az Európai Unió bővítési mechanizmusa (Szeged, 2007.) 341–362. p.

Tomus VIII.

- Fasc. 1. *Jenovai Petra*: A kereskedelmi ügynök jogállása a 19–20. század fordulóján jogösszehasonlító aspektusban (Szeged, 2008.) 3–18. p.
- Fasc. 2. *Nánási László*: Magyarország ügyészsége az ellenforradalom és konszolidáció idején (1919–1922). (Szeged, 2008.) 19–60. p.
- Fasc. 3. *Orosz Nóra Natália*: A *locatio conductio* és a közbeszerzési gyakorlat az ókori Rómában (Szeged, 2008.) 61–80 p.
- Fasc. 4. *Pákozdi Zita*: A felülvizsgálat jogintézményének kialakulása és főbb szabályai első modern polgári perrendtartásunkban (Szeged, 2008.) 81–96. p.
- Fasc. 5. *Pozsonyi Norbert*: Zálogkikötések Cato *de agri cultura* című művében (Szeged, 2008.) 97–120. p.
- Fasc. 6. *Olivia Radics*: Lobbying and the First Amendment Right to Petition (Szeged, 2008.) 121–148. p.
- Fasc. 7. *Strihó Krisztina*: Az elektronikus kereskedelem kötelmi jogi aspektusai (Szeged, 2008.) 149–176. p.
- Fasc. 8. *Váradi Szilvia*: Az Európai Közösség társulási politikája (Szeged, 2008.) 177–202. p.